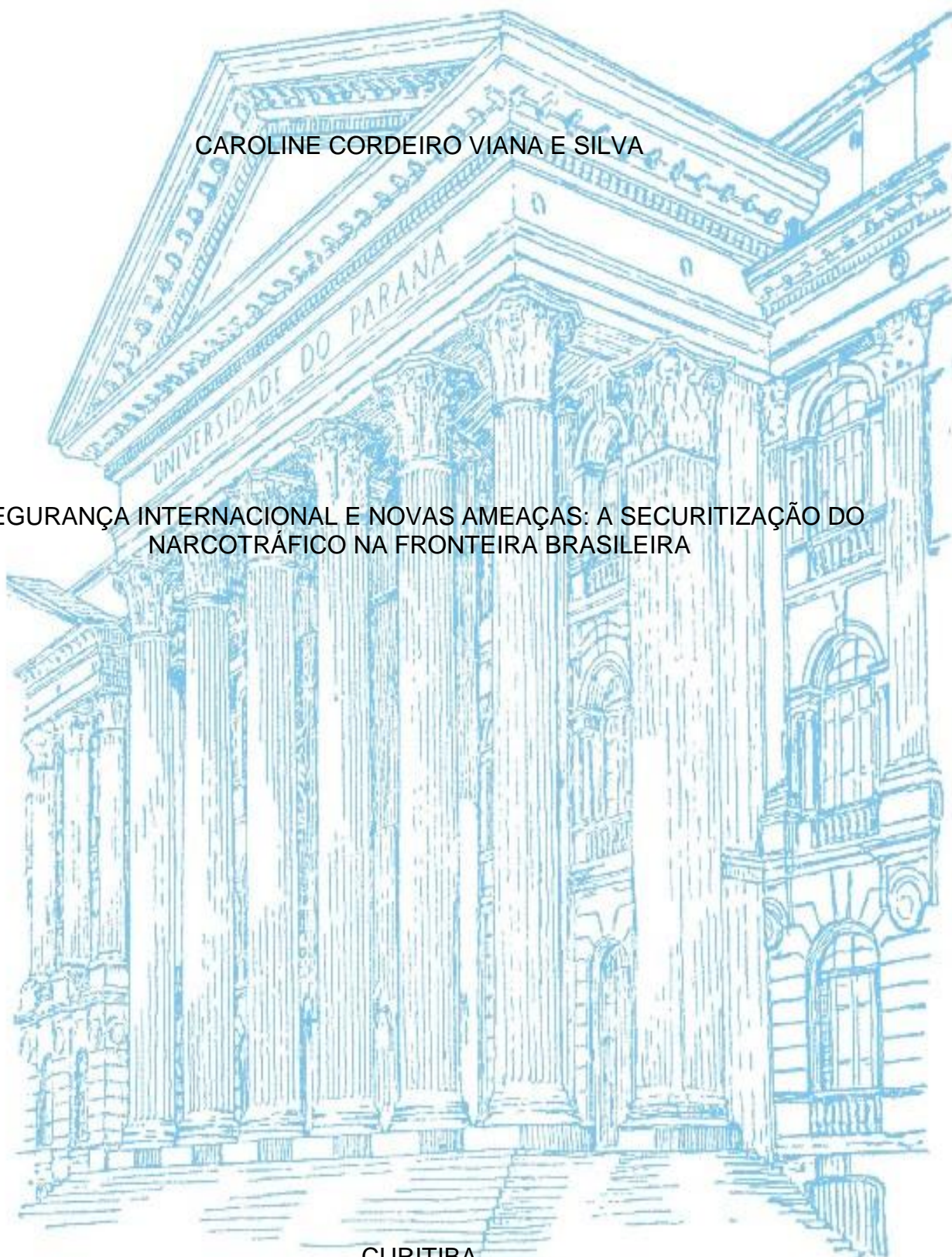


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAROLINE CORDEIRO VIANA E SILVA

SEGURANÇA INTERNACIONAL E NOVAS AMEAÇAS: A SECURITIZAÇÃO DO
NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASILEIRA

CURITIBA
2013



CAROLINE CORDEIRO VIANA E SILVA

SEGURANÇA INTERNACIONAL E NOVAS AMEAÇAS: A SECURITIZAÇÃO DO
NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASILEIRA

Dissertação apresentada como requisito final à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política,
no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política,
Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira

CURITIBA

2013

Catálogo na publicação
Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação – UFPR

Silva, Caroline Cordeiro Viana e
Segurança internacional e novas ameaças : a securitização do
narcotráfico na fronteira brasileira / Caroline Cordeiro Viana e
Silva. – Curitiba, 2013.
126 f.

Orientador: Profº. Drº. Alexsandro Eugênio Pereira
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de
Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do
Paraná.

1. Tráfico de drogas – Controle – Políticas públicas.
2. Narcóticos e crime. 3. Segurança internacional. 4. Brasil –
Fronteiras. I. Título.

CDD 363.45

CAROLINE CORDEIRO VIANA E SILVA

SEGURANÇA INTERNACIONAL E NOVAS AMEAÇAS: A SECURITIZAÇÃO DO
NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASILEIRA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no
Curso de Pós Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e
Artes da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Professor Doutor Alexsandro Eugenio Pereira
Departamento de Ciência Política , UFPR

Professor Doutor Renato Monseff Perissinotto
Departamento de Ciência Política, UFPR

Professor Doutor Rafael Duarte Villa
Departamento de Ciência Política, USP.

Curitiba, 28 de junho de 2013.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço imensamente ao meu orientador, professor Dr. Alexsandro Eugênio Pereira, por todo seu apoio, paciência, dedicação e por sempre demonstrar confiança em meu trabalho, me incentivando e acreditando em mim, defendendo a mim e ao meu tema em todos os momentos.

Também agradeço muito a minha família, pelo apoio e companheirismo, principalmente por entenderem minha ausência em muitos momentos e por torcerem por mim incondicionalmente. De forma especial agradeço ao Guilherme pelo companheirismo, paciência e incentivo, a minha querida mãe Swami que me ajudou a viabilizar este sonho e Cícero, Barbara, e Reinaldo por me acompanharem e me apoiarem todos os dias desta jornada.

Não posso me esquecer de agradecer aos professores do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, que me ajudaram a aprender e entender a Ciência Política. Especial agradecimento a professora Dra. Luciana Fernandes Veiga, por sua dedicação a coordenação do curso, ao professor Dr. Renato Monseff Perissinotto por sua disponibilidade em participar tanto de minha qualificação como de minha defesa. Também agradeço ao professor Dr. Rafael Duarte Villa que aceitou prontamente participar de minha banca de defesa de dissertação.

Deixo meu agradecimento especial ao Coronel Antônio Marques que durante todo o trabalho me auxiliou com dados, informações e esclarecimentos sobre o tema e também agradeço muito por seu apoio e torcida.

E por fim, mas não menos importante, agradeço a todos os meus colegas de mestrado que me ajudaram e contribuíram não apenas com a pesquisa mas em toda esta jornada. Agradeço aos colegas do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI), de maneira especial a Andréa Benetti Carvalho de Oliveira, por todo o incentivo, conselhos e alegria ao longo destes anos todos. E ao Leonardo Mèrcher com seu jeito único e todo apoio.

RESUMO

Após o final da Guerra Fria as abordagens de segurança internacional não mais se restringem a preocupação estratégico-militar, tendo sido ampliadas para outros setores sociais, sendo que novos temas passaram a ocupar um espaço mais amplo no debate político e acadêmico, dentre eles o narcotráfico. Neste contexto, o objetivo geral da pesquisa é verificar se ocorreu o processo de securitização do narcotráfico no Brasil, entre os anos de 1976 e 2011. De maneira mais específica, o foco é a análise da evolução das políticas públicas para o combate ao narcotráfico, bem como das ações do governo federal que transpassam os procedimentos padrões da política. Por securitização entende-se a transferência da ameaça da esfera da política à da segurança. Ou seja, securitização refere-se ao assunto que deixa de fazer parte da esfera padrão política para daí ser necessária a intervenção do Estado na sua preservação ou combate, a fim de que o país seja conservado. A hipótese de trabalho é de que o tráfico ilícito de drogas foi securitizado pelo Estado brasileiro, tendo passado a fazer parte de sua agenda de segurança. A confirmação dessa hipótese constitui o principal resultado obtido nessa pesquisa. O trabalho é aqui dividido em três momentos: apresentação teórica e metodológica; desenvolvimento do narcotráfico no contexto regional; e a securitização do tema através do Plano Estratégico de Fronteira.

Palavras-chave: Narcotráfico. Securitização. Plano Estratégico de Fronteira.

ABSTRACT

After the end of Cold War the approaches to international security no longer restricted to military-strategic concerns, having been expanded to other social sectors, and new issues have come to occupy a larger space in the political and academic debate, including drug trafficking. In this context, the objective of the research is to see if there was the process of securitization of drug traffic in Brazil, between 1976 and 2011. More specifically, the focus is the analysis of the evolution of public policies to combat drug trafficking, as well as the actions of the federal government that trespass the standard procedures of politics. For securitization means the transfer of the sphere of political threat to security one. In other words, securitization refers to the subject that is no longer part of the standard politics sphere there is the intervention of the state in preserving or fighting, so that the country is maintained. The working hypothesis is that drug trafficking was securitized by the Brazilian state, having spent part of his security agenda. Confirmation of this hypothesis is the main result obtained in this research. The work here is divided into three parts: theoretical and methodological presentation, development of drug trafficking in the regional context, and the securitization of the subject through the *Strategic Plan Boundary*.

Key-words: Drug Traffic, Securitization, Strategic Plan Boundary

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	CRIME ORGANIZADO.....	100
FIGURA 2	EIXOS DE ESCOAMENTO DE DROGAS PARA TERRITÓRIO BRASILEIRO.....	101
FIGURA 3	ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A OPERAÇÃO ÁGATA.....	102

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	TABELA MUNDIAL DE USUÁRIOS DE DROGAS.....	63
TABELA 2	APREENSÕES DE DROGAS DA POLÍCIA FEDERAL.....	66
TABELA 3	APREENSÃO DE MACONHA NO ANO DE 2010 POR ESTADO.....	67
TABELA 4	APREENSÃO DE COCAÍNA NO ANO DE 2010 POR ESTADO.....	68
TABELA 5	QUADRO COMPARATIVO, ANTES E PÓS OPERAÇÕES ÁGATA 1 A 3.....	103
TABELA 6	RESULTADOS OPERAÇÃO ÁGATA 2.....	104

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	SECURITIZAÇÃO, A PROPOSTA DA ESCOLA DE COPENHAGUE.....	38
QUADRO 2	PROCESSO DE EVOLUÇÃO DE UM TEMA.....	39
QUADRO 3	PROCEDIMENTOS LEI DO TIRO DE DESTRUIÇÃO.....	86
QUADRO 4	COMPILAÇÃO LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA DROGAS...	90

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 NOVAS AMEAÇAS INTERNACIONAIS: A ESCOLA DE COPENHAGUE.....	14
2.1 ESCOLA DE COPENHAGUE: RUPTURA OU CONTINUIDADE?	15
2.1.1 A Agenda Estendida.....	24
2.2 METODOLOGIA PROPOSTA PARA O ESTUDO.....	38
3 O NARCOTRÁFICO NO CONTEXTO REGIONAL	43
3.1 O HISTÓRICO DO DEBATE SOBRE O NARCOTRÁFICO NO CONTEXTO REGIONAL.....	44
3.1.1 A Convenção Única Sobre Drogas Narcóticas	44
3.1.2 Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas	47
3.1.3 Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas	49
3.1.4 Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes e os dados latino-americanos.....	51
3.1.5 A Organização dos Estados Americanos e o tráfico ilícito de drogas	53
3.2 A NOVA ROTA DO TRÁFICO – A AMÉRICA DO SUL E SEU ENVOLVIMENTO COM O TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS.....	58
3.3 O NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASILEIRA.....	64
3.3.1 Panorama do consumo de drogas no Brasil.....	64
3.3.2 Apreensões	67
4 A SECURITIZAÇÃO DO TEMA NA FRONTEIRA BRASILEIRA	72
4.1 HISTÓRICO BRASILEIRO PARA O NARCOTRÁFICO	73
4.1.1 Narcotráfico: Não Politizado	73
4.1.2 Narcotráfico: Politização	76
4.1.3 Narcotráfico: Processo de securitização	87
4.1.4 Narcotráfico: Securitização.....	92
4.2 PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRA.....	95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS.....	113
APÊNDICE.....	121

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria e seu impacto no sistema internacional trouxeram à tona a necessidade de novos estudos de segurança internacional, principalmente por questionarem a teoria clássica das relações internacionais até então predominante: o realismo¹. Na academia começaram novos debates, tanto sobre segurança internacional, como também sobre a efetividade das tradicionais teorias das relações internacionais. Especificamente na Europa, estudos sobre a paz passaram a ser desenvolvidos por alguns institutos de estudos. É nesse contexto que, em 1985, foi criada a Escola de Copenhague, originalmente chamada de *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI).

Os estudos da Escola dinamarquesa iniciaram a partir da insatisfação com o engessamento da teoria tradicional, a teoria realista, que mantinha apenas o Estado e suas questões militares como foco das questões de segurança. Essa insatisfação foi estimulada pelas agendas internacionais ambientais e econômicas durante as décadas de 1970 e 1980 (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Segundo os teóricos Barry Buzan e Lene Hasen (2009) ocorreu uma evolução nos estudos de segurança internacional. Estudiosos de segurança deixaram de pensá-la apenas como uma questão de defesa ou guerra, afirmando que a agenda internacional de segurança abrangeria não apenas o setor militar, mas, também, questões dos setores político, econômico, societal e ambiental.

Barry Buzan, Ole Waever e Jaap Wilde (1998) explanam que o processo de securitização é o movimento que leva ameaças além das regras pré-estabelecidas pela política e enquadra um determinado assunto quer como tipo especial de política – assunto politizado – quer como acima da política – securitizado. A securitização pode ser vista como uma versão extremada da politização.

Sendo assim, uma questão pode ser enquadrada como não politizada, politizada ou securitizada. Não politizada quando o Estado não está relacionado à questão e sobre ela não envolverá um debate ou decisão pública. Politizada quando a questão requisita uma decisão governamental e faz parte da política pública. E

¹ As premissas principais do Realismo são a centralidade do Estado, que tem por objetivo principal a sua sobrevivência, a função do poder para garantir essa sobrevivência, seja de maneira independente, seja por meio de alianças e, por fim, a crença na anarquia internacional. (MESSARI, NOGUEIRA, 2005).

uma questão securitizada quando apresenta uma ameaça existencial, requisitando medidas urgentes e justificando ações fora do processo político normal.

Todas as questões estão abertas, podendo iniciar como não politizadas e acabar securitizadas. Dependendo das circunstâncias, qualquer ameaça pode acabar em qualquer um dos níveis, variando de Estado para Estado. E é neste momento do processo de securitização que a atuação dos agentes securitizadores é indispensável. Agentes securitizadores seriam os atores que argumentariam em favor da necessidade de securitização de uma determinada questão. Esta argumentação deve demonstrar que a ameaça por ele defendida supera a lógica política normal quando comparada a outras ameaças. E para a ameaça ser securitizada é preciso que o discurso do agente securitizador seja legitimado por sua audiência.

Tendo em vista este embasamento teórico o presente trabalho se propõe a analisar o narcotráfico. O tráfico ilícito de drogas torna-se um assunto importante no cenário internacional após a Guerra Fria, passando a fazer parte da agenda dos Estados e das organizações internacionais, tornando-se uma questão na agenda internacional e na agenda brasileira. Definiu-se, portanto, no pós Guerra Fria, uma gama de temas que passam a constituir um desafio para a política externa dos Estados e para as políticas das organizações internacionais, como desequilíbrios ecológicos, explosão populacional, narcotráfico, crime organizado etc. (VILLA, 1997).

Na agenda internacional o tema aparece timidamente no início do século XX. Em 1909 realizou-se a Conferência de Xangai, com o objetivo de discutir a produção e o comércio de ópio. Em 1912 a Conferência de Haia, com documentos sobre os limites de produção e venda de ópio e coca. Em 1925 e 1931 ocorreram dois encontros em Genebra, Suíça. Em 1936 a Conferência contra o Tráfico Ilícito e, em 1961, a Convenção Única sobre Drogas.

Em 1961 a Organização das Nações Unidas (ONU) organizou a primeira convenção antidrogas que, em 1972, se tornou um protocolo entre os signatários. Em 1988 a ONU organizou a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas. Em 1990 a ONU criou o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), que tinha como objetivo implementar medidas que refletem as três convenções internacionais de controle de drogas e as convenções contra o crime organizado transnacional e contra a

corrupção. O UNODC possui 23 escritórios de campo, nacionais e regionais, que cobrem mais de 150 países. A internacionalização do tema deve-se, em grande parte, ao posicionamento norte americano frente ao narcotráfico. Em 1972 o presidente norte-americano Richard Nixon apontou o narcotráfico como o inimigo número um da América e declarou guerra às drogas. Em 1999 o governo americano lançou o Plano Colômbia, que consistia em uma intervenção militar estadunidense na América Latina. No Brasil observa-se que, até os anos 1980, representávamos um corredor pelo qual a produção de cocaína, principalmente oriunda da Colômbia, escoava para o exterior. A partir de 1990 o Brasil consolidou-se, também, como mercado consumidor de drogas, tornando-se o segundo maior do mundo, ultrapassado apenas pelos Estados Unidos.

Tendo isso em vista, a pergunta-problema do trabalho torna-se: *Como foi a securitização do narcotráfico na fronteira brasileira, de 1976 a 2011?* O objetivo geral deste trabalho é compreender como foi a securitização do narcotráfico no Estado brasileiro no período de 1976 a 2011. O recorte foi definido pela primeira lei brasileira a criar figuras penais de posse, tráfico e uso de entorpecentes em 1976 e a implementação do Plano Estratégico de Fronteiras em 2011. Sendo assim, a pesquisa examinará políticas, leis, documentos oficiais, ações estabelecidas para o combate ao narcotráfico e ações da sociedade civil para, com base nesses dados, confirmar o processo de securitização do narcotráfico no Brasil.

De maneira mais específica, os objetivos são: 1) Compreender o conceito de securitização proposto pela Escola de Copenhague; 2) Analisar o desenvolvimento do tema narcotráfico como uma nova ameaça aos Estados no cenário internacional e, especialmente, no Brasil; 3) Entender o processo de securitização do narcotráfico por meio da atuação específica das Forças Armadas. Haja vista que se parte da hipótese de que o processo de securitização do narcotráfico na fronteira foi gradual, liderado principalmente por representantes do Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e demais membros do Poder Executivo. Este processo gradual culminou nas atuações específicas das Forças Armadas nas fronteiras dos estados brasileiros de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Para atingir os objetivos a pesquisa estará dividida em cinco principais capítulos. Como visto, o primeiro torna-se a introdução à presente pesquisa. O segundo traz uma abordagem teórica, apresentando a Escola de Copenhague, seus

principais conceitos e a metodologia proposta para estudo e como esta teoria está situada dentre da disciplina de Relações Internacionais e como faz frente as teorias clássicas. Posteriormente, o capítulo terceiro aborda o narcotráfico no cenário internacional, bem como a forma como o tema foi desenvolvido nos foros internacionais e, principalmente, o narcotráfico na América do Sul, a participação norte americana na região e os efeitos na fronteira brasileira. O quarto capítulo aborda a securitização do tema na fronteira brasileira. O objetivo do capítulo é, por meio da análise de todos os documentos coletados, identificar os momentos de politização e de securitização e, após identificado, o capítulo abordará o Plano Estratégico de Defesa. Por fim, o quinto e último capítulo contem as considerações finais da pesquisa.

2 NOVAS AMEAÇAS INTERNACIONAIS: A ESCOLA DE COPENHAGUE

O trabalho inicia-se com a abordagem teórica. O objetivo deste capítulo é apresentar a teoria que será utilizada, seus principais conceitos e como será utilizada para análise proposta pelo trabalho. Para atingir esse objetivo, este capítulo é composto por duas partes principais. A primeira parte aborda a construção do embasamento teórico da Escola de Copenhague, ou seja, para atingir o objetivo do capítulo a estratégia utilizada é fazer um diálogo entre as principais teorias utilizadas pela Escola, analisando em que medida seus conceitos podem ser considerados pós-positivistas ou clássicos. Para isto, serão abordadas as teorias: neorrealista, construtivista e a própria teoria da Escola de Copenhague. Junto a este debate será apresentada a teoria utilizada e seus principais conceitos. Por fim, baseado neste esclarecimento teórico, o capítulo apresentará em sua segunda parte a metodologia proposta por este trabalho para a análise de temas de segurança.

Na disciplina de Relações Internacionais é possível perceber três momentos distintos no campo teórico. Primeiramente um debate entre realismo e liberalismo, um segundo debate entre as reformulações destas teorias tradicionais (entre o neoliberalismo e o neorrealismo) e, por fim, um terceiro debate entre novas teorias e o neorrealismo. O campo específico dos estudos de segurança também passa por estes debates, sendo o conceito de segurança definido pelo ponto de vista predominantemente realista. Em seguida, pelas considerações do liberalismo e, por fim, entre as novas teorias que são denominadas de pós-positivistas. Mas em que medida é possível perceber a ruptura e as continuidades entre essas teorias? Esta é a questão posta ao primeiro momento deste capítulo.

As academias da Europa acompanhavam este movimento de renovação teórica sobre os conceitos de segurança utilizados nas relações internacionais. Além disto, as marcas da Segunda Guerra Mundial permaneciam no dia-a-dia europeu, o que favorecia um processo de criação de uma identidade europeia e de unificação das políticas de defesa e segurança. Neste contexto foi criada, em 1985, a Escola de Copenhague, originalmente chamada de *Copenhagen Peace Research Institute*. (TANNO, 2003).

A Escola, inicialmente liderada por Barry Buzan, Lene Hansen, Ole Waever e Jaap de Wilde, surgiu da insatisfação com o engessamento da teoria

tradicionalista, a teoria realista que mantinha apenas o Estado e suas questões militares como foco das questões de segurança. Essa insatisfação foi estimulada pelas agendas internacionais ambientais e econômicas durante as décadas de 1970 e 1980. O argumento chave dos pensadores da escola era que a teoria tradicional era mantida por precaução. Existia a preocupação de que questões não militares se tornassem questões de segurança e gerassem efeitos indesejáveis e contraproducentes nas relações internacionais. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Para melhor compreender o trabalho desta escola, usa-se como estratégia o alinhamento à sua explicação uma análise de suas bases teóricas, o neorrealismo e o construtivismo. Este trabalho abordará o neorrealismo de Kenneth Waltz, por ser, em última instância, a união de conceitos do realismo moderno com conceitos do realismo clássico. Desta maneira, esta opção permite a abordagem clássica e contemporânea do realismo. O objetivo não é explicar o neorrealismo, mas sim, demonstrar como alguns de seus preceitos continuam presentes mesmo em teorias contemporâneas.

Os teóricos construtivistas ao longo do desenvolvimento de suas pesquisas foram ramificando a teoria, mas todos partem de um ponto em comum: a ideia de que a sociedade é socialmente construída. Da mesma maneira que o neorrealismo não será abordado em sua totalidade, o objetivo deste trabalho não é explicar o construtivismo e sim apontar de que maneira seu aporte é importante para a compreensão da teoria da Escola de Copenhague.

Por fim, será exposta a metodologia utilizada. Baseando-se nos conceitos da Escola de Copenhague e nos preceitos construtivistas de construção social, foram determinadas variáveis de análise para compreender a securitização do narcotráfico, definindo-se que o setor analisado é o setor político. O objetivo é propor uma ferramenta de análise para temas que podem compor a agenda de segurança de um Estado, como é, por exemplo, o tópico tráfico ilegal de entorpecentes.

2.1 ESCOLA DE COPENHAGUE: RUPTURA OU CONTINUIDADE?

Durante o período da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais e da Guerra Fria o campo das Relações Internacionais tem o debate teórico girando em torno de

duas principais teorias, Realismo e o Liberalismo. Durante esse período é possível perceber que os estudos estão vinculados à guerra, à força militar, à ação estratégica e geopolítica. (BUZAN; HANSEN, 2009).

A Guerra Fria trouxe novos desafios ao estudo de Relações Internacionais. Não mais se tratava de conflitos diretos entre nações e, principalmente, o desenvolvimento de armas nucleares mudou o foco tradicional da área. Novas correntes teóricas ganham escopo e passam a compor a caderneta de estudos da área. Dentre estas novas teorias o Construtivismo ganha corpo e adeptos. O campo específico da Segurança também seguirá este mesmo debate, girando em torno, principalmente, do conceito de segurança. (RUDZIT, 2005).

Segundo Buzan e Hansen (2009) são quatro questões centrais que estruturaram o debate teórico de segurança internacional no contexto pós II Guerra Mundial e Guerra Fria. A primeira pergunta é se o Estado realmente é o objeto de referência central nos estudos de segurança. A segunda pergunta é se devem ser incluídas ameaças internas bem como ameaças externas ao analisar questões de segurança. A terceira pergunta é se os estudos de segurança devem expandir a análise além do setor militar e do uso da força. E, por fim, a última pergunta é se temas de segurança estão indissoluvelmente ligados a uma dinâmica de ameaças, perigos e urgências.

Os autores de Copenhague explicam que ocorreu uma evolução nos estudos de segurança internacional principalmente após a II Guerra Mundial. Segundo os autores foram três grandes diferenças que marcaram essa evolução no entendimento do conceito de segurança. A primeira diferença está no conceito chave de segurança. Após a II Guerra, estudiosos de segurança deixaram de pensá-la apenas como defesa ou apenas como guerra. Houve uma abertura para questões políticas e sociais dentro destes estudos. A segunda mudança foi na abordagem de um novo problema, as armas nucleares. Utilizar apenas meios militares para entender segurança não era suficiente para compreender a implementação, uso e não uso de armas nucleares. O contexto era significativamente diferente do anterior a II Guerra Mundial. A disputa nuclear se tornou a arte de evitar guerras, mas sem ser militarmente derrotado ou coagido. E a terceira grande mudança foi a existência de um caráter civil fortalecido. As questões deixaram de ser puramente militares. Era preciso novas especialidades para desabilitar o oponente. Era preciso atingir também questões econômicas do inimigo, por exemplo.

A grande questão colocada nesta etapa do trabalho é quando um conceito é ultrapassado pelos fatos? Especificamente no campo das Relações Internacionais, a emergência de novas teorias indica uma completa inadequação da teoria anterior? Conforme posto por Villa (1997), novos fenômenos no cenário internacional não podem ser tomados, automaticamente, como referência absoluta de mudanças ou inadequação de conceitos: “a falta de uma interpretação padrão ou de uma redução a regras que gozem de unanimidade absoluta não impedem que um conceito oriente a pesquisa” e, em última instância, é possível afirmar que, a despeito da existência de momentos de inadequação, o conceito realista não entrou em crise. (VILLA, 1997).

Uma prova desta não ruptura total com o realismo é a Escola de Copenhague, que apresentou sua teoria em um momento pós Guerra Fria, e encontra-se no quadro analítico no período pós-positivista, mas apresenta em sua estrutura características tanto realistas como construtivistas. Os enfoques e os conceitos utilizados pela Escola de Copenhague não se filiam a uma única tradição intelectual. A Escola encaminhou uma agenda que renovou os estudos de segurança internacional, mantendo certa fidelidade e continuidade aos princípios básicos do realismo, ao passo que inovou com a incorporação de características sociológicas, maior complexidade e diversidade. (VILLA; SANTOS, 2011).

Desta maneira, buscando compreender se os conceitos realistas estão ultrapassados e buscando comprovar que o realismo não é inadequado para estudos de segurança, a presente etapa do trabalho apresentará a teoria da Escola de Copenhague e como é possível perceber momentos de alinhamento com o construtivismo, alinhamento com o realismo e momentos de ruptura com o realismo. Uma das principais contribuições da Escola de Copenhague é o conceito de securitização. Podendo ser considerado um passo denso e sistemático dos teóricos o conceito demonstra um alinhamento com o construtivismo, “Reconhece-se, portanto, que os fenômenos ligados à segurança internacional são construções sociais, ou seja, problemáticas construídas pelas práticas sociais”. (VILLA; SANTOS, 2011).

Para compreender o conceito de securitização primeiramente será aqui explanado o conceito de construção social formulado pelos construtivistas Nicholas Onuf e Alexander Wendt. Esses autores, apesar de seguirem correntes distintas dentro do construtivismo, trazem a premissa básica da teoria, vivemos em um

mundo que construímos, no qual somos os principais protagonistas, e que é produto de nossas escolhas, ou seja, o mundo é socialmente construído. (MESSARI; NOGUEIRA, 2005).

Segundo Onuf para entender o construtivismo é fundamental ter em mente que o ser humano é um ser social e não seria humano se não fosse por suas relações sociais, ou seja, as relações sociais fazem, constroem as pessoas no que elas são. Desta maneira, conclui-se que são as relações sociais que constroem o mundo, “Conversely, we make the world what it is, from the raw materials that nature provides, by doing what we do with each other and saying what we say to each other”². Para Onuf, sem dúvida, a conversa, a fala, é o meio mais importante para construção do mundo da forma que ele é. (ONUF, 1998).

Ainda segundo este autor os países podem ser considerados mundos, desde que as pessoas falem sobre ele desta forma. No entanto, eles são apenas relativamente autossuficientes, pois as relações que são criadas fora dos países também são construtoras de uma sociedade. As relações internacionais são criadas a partir do momento em que falamos nelas. O construtivismo afirma que pessoas fazem a sociedade e a sociedade faz pessoas, este é um continuo processo de duas vias. Pessoas e sociedade vem se co-construindo ao longo da história. O que mantem estes dois elementos juntos, entre eles, são as regras. Regras sociais fazem deste processo um movimento em que pessoas e sociedade se constituem de maneira continua e recíproca.

Uma regra é a afirmação que diz às pessoas o que elas devem fazer. Este “o que fazer” é o ponto de partida que conduz as pessoas em situações diversas a se identificar como semelhantes e que expectativas encontrar. O “dever” combinar nossa conduta a esse padrão. Se se deixa de fazer o que a regra diz, então pode-se esperar consequências que alguma outra regra em vigor trará. A obediência a tais regras pode ser chamada prática. Mesmo não sabendo o teor de uma regra, muitas vezes pode-se saber do que se trata ao olhar as práticas. Entre muitas coisas, as regras podem dizer quem são os participantes ativos em uma sociedade, este participante ativo é chamado pelos construtivistas de *agentes*. (*Ibid.*, 1998).

Os agentes agem em nome de outras pessoas. As regras tornam possível que os agentes ajam em nome da construção social, construção esta que pode se

² “Por outro lado, nós fazemos o mundo o que é, a partir de matérias-primas que a natureza oferece, fazendo o que fazemos com o outro e dizendo o que dizemos um ao outro” Tradução nossa.

considerar que envolvem outros seres humanos e outras relações. As regras dão aos agentes escolhas. Somente os seres humanos são capazes de fazer escolhas, pois cada um tem o equipamento mental necessário para considerar as prováveis consequências de suas escolhas. Apesar disto geralmente as escolhas são feitas em nome de construções sociais, seja de nós mesmos, seja de outras pessoas, ou conjunto de pessoas, práticas e artefatos. Agentes atuam na sociedade para alcançar metas. Esses objetivos refletem as necessidades e desejos das pessoas à luz das circunstâncias materiais. Toda sociedade tem regras que dizem aos agentes quais metas são adequadas para prosseguir. Agir para atingir um objetivo é uma condução racional e agentes que enfrentam uma escolha agem racionalmente. (ONUF, 1998).

Já o construtivista Went segue uma linha mais moderada, como posto por ele mesmo em “The version of constructivism that I defend is a moderate one that draws especially on structurationist and symbolic interactionist sociology”³. Sua teoria preocupa-se com os pressupostos fundamentais da investigação social: a natureza da ação humana e sua relação com as estruturas sociais, o papel das ideias e das forças materiais da vida social, a forma adequada de explicações sociais e assim por diante.

Tendo em vista esta fundamentação teórica dada pelo construtivismo, os teóricos de Copenhague elaboraram sua teoria embasada nesta construção social proposta por Onuf e seus pares. O conceito de securitização tem como base esta interação entre agente e estruturas sociais. Segundo este preceito a securitização é uma versão extrema da politização.

O significado do conceito de securitização reside no seu uso e, por isso, não é algo que possa ser definido analiticamente ou filosoficamente de acordo com o que seria melhor. O significado não está no que as pessoas conscientemente acham que o conceito significa, mas na forma como ele implicitamente é usado ou como implicitamente ele não é usado, ou seja, a securitização de um tema é uma construção social. O tema é designado como uma questão de segurança e é aceito por sua audiência como uma questão de segurança por meio de uma construção entre atores. Ou, nas palavras dos autores:

³ “A versão do construtivismo que eu defendo é uma versão moderada, que atrai especialmente sociologia interacionista estruturacionista e simbólica.” Tradução nossa.

In this approach, the meaning of a concept lies in its usage and is not something we can define analytically or philosophically according to what would be best. the meaning lies not in what people consciously think the concept means but in how they implicitly use it in some ways and not others. In case of security, textual analysis suggest that something is designated as an international security issue an should take absolute priority. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 24)⁴

Para entender melhor a securitização foram criadas categorias operacionais, das quais três se sobressaem: 1) Objetos referentes; 2) Agente securitizador; 3) Atores funcionais. Objeto referente é um tema que é percebido como uma ameaça existencial. O agente securitizador é o ator que reivindica a existência de uma ameaça para o objeto referente, identifica o objeto referente como uma ameaça podendo ser não apenas o Estado, mas também organizações, indivíduos, grupos transnacionais, grupos sociais e, por fim, os atores funcionais, que não pertencem a nenhum dos dois grupos anteriores, mas participam de forma direta ou indireta na dinâmica de segurança de um setor. (VILLA; SANTOS, 2011).

O objeto referente percorre o caminho de não politizado para politizado e, então, para securitizado, podendo a qualquer momento retroceder, o que é denominado dessecuritização. O lugar que o objeto se encontrará no espectro depende das circunstâncias deste tema. Segundo os autores estas circunstâncias variam de Estado para Estado, “In practice, placement varies substantially from state to state, and also across time”⁵ (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 24).

Nos casos de objetos referentes que caminham para a securitização, os autores afirmam que o objeto é designado como um problema de segurança internacional por ser argumentado como tal. Assim como Onuf explica que o mundo é uma construção social feito por fala, conversas e relações sociais, a Escola de Copenhague nos apresenta o conceito de securitização como uma construção social. Se um objeto é visto como um tema de segurança significa que houve uma arguição neste sentido, demonstrando em sua defesa que determinado objeto é mais importante que outros. A questão foi apresentada como uma ameaça existencial, conforme pode-se notar no seguinte texto:

⁴ “Nesta abordagem, o significado de um conceito reside no seu uso e não é algo que podemos definir analiticamente ou filosoficamente de acordo com o que seria melhor. O significado não está no que as pessoas conscientemente acham que o conceito significa, mas na forma como eles implicitamente o usam em alguns aspectos e outros não. No caso da segurança, análise textual sugere que algo é designado como um problema de segurança internacional deve ter prioridade absoluta.” Tradução nossa.

⁵ “Na prática, o posicionamento varia substancialmente de Estado para Estado e ao longo do tempo” Tradução nossa.

In case of security, textual analysis suggest that something is designated as a international security issue because it can be argued that this issue is more importante than other issues and should take absolute priority. This is the reason we link the issue to what might seem a fairly demanding criterion: that the issue is presented as an existential threat.⁶ (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 24).

Nesta mesma obra os autores explanam que o agente securitizador argumenta que o objeto referente sobre passa a lógica política normal. O ator busca conquistar o direito de lidar com a questão por meios extraordinários, quebrando as regras normais dos tramites políticos. A ameaça justifica medidas que diferem das que seriam tomadas na esfera pública da política. Identificam a securitização como uma política do pânico, quando determinados assuntos se tornam confidenciais e passam a ser tratados sem se respeitar as regras comuns, conferindo às autoridades públicas poderes adicionais que possibilitam o desempenho de atividades que, em outras circunstancias, seriam consideradas ilegais.

A securitização é, portanto, uma prática auto referencial, pois é nesta prática que a questão torna-se um problema de segurança. Conforme Villa e Santos (2011) nos explica, a natureza existencial da ameaça é diferente da percepção de segurança tradicional. As ameaças são construídas, são trazidas da condição inicial em que têm uma dada natureza e transformadas para adquirir uma nova natureza. Sendo assim, neste processo, a securitização pode se referir a ameaças reais ou não. Um tema é visto como uma questão de segurança quando é argumentado como uma ameaça existencial para um grupo ou instituição. Conforme confirmam os autores: “Security is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exist but because the issue is presented as such a threat”⁷. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Porém um discurso que apresenta uma ameaça existencial por si só não pode criar a securitização. O discurso faz parte do movimento de securitização. O discurso do agente é necessário, porém não é suficiente. Para que ocorra o

⁶ “No caso da segurança, a análise textual sugere que algo é designado como um problema de segurança internacional porque pode-se argumentar que esta questão é mais importante do que outras questões e por isto deveria ter prioridade absoluta. Esta é a razão pelo qual se vincula a questão com o que pode parecer um critério bastante exigente: a questão é apresentada como uma ameaça existencial”. Tradução nossa.

⁷ “Segurança é, portanto, uma prática auto referencial, porque é nesta prática que a questão torna-se um problema de segurança, não necessariamente pela existência de uma ameaça real mas porque a questão foi apresentada como tal”. Tradução nossa.

processo por completo é necessário que a audiência do agente o aceite como tal. A securitização não é imposta, o ponto crucial para a securitização é que o objeto referente deve ser discutido, debatido, para ganhar ressonância suficiente para que ganhe legitimidade. É preciso defender a necessidade de medidas emergenciais, demonstrar que a situação chegou a um ponto sem retorno para que a audiência aceite e legitime para que as ações sejam tomadas: “Securitizations is not fulfilled only by breaking rules nor solely by existential threats, but by cases of existential threats that legitimize the breaking of rules”⁸. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 25).

Sendo assim, o sucesso de uma securitização depende de três componentes: Identificação de uma ameaça existencial, ações de emergência e a legitimação para que ocorra livremente a quebra de regras. Conforme Villa e Souza (2011) explicam:

A um ato do discurso ou da linguagem e um ator que se apresenta da seguinte forma: confere-se a uma questão política um caráter emergencial, ou seja, transforma-se um problema da esfera política numa questão de segurança. Este passo não depende só dos atores, sendo necessário que uma audiência e que a questão seja identificada pelo *auditorium* como uma ameaça existencial a sobrevivência de um objeto referente. (VILLA; SOUZA, 2011, p. 122).

Desta maneira conclui-se que este aspecto da teoria da Escola de Copenhague alinha-se a corrente construtivista e, como colocado pelos autores, a segurança é o que as unidades fazem dela, ela é uma construção social. Este embasamento teórico pode ser percebido em outro aspecto teórico que não apenas no conceito de segurança. De maneira mais abrangente a Escola adota o conceito de construção social para toda a realidade. Acredita-se que a realidade, da mesma maneira que questões de segurança, é resultado da interação social entre agentes e estrutura e esta construção molda a realidade, o sistema em que vivemos.

Neste aspecto o realismo e os teóricos de Copenhague não convergem para o mesmo caminho. Segundo os realistas a realidade é dada, existe como uma anarquia, sempre foi e sempre será o oposto da ideia de construção da realidade. Segundo Waltz (1979) as relações internacionais são salpicadas por partículas de

⁸ “Securitizações não se cumprem apenas por quebrar regras nem apenas por apresentar ameaças existenciais, mas por casos de ameaças existenciais que legitimam a quebra de regras.” Tradução nossa.

governos e mescladas por elementos de comunidade que estão atuando em um sistema anárquico.

Além deste ponto de divergência com o realismo a Escola mostra outro ponto de ruptura com a teoria clássica. Enquanto o realismo apresenta questões de segurança apenas limitadas ao setor militar, os teóricos de Copenhague a apresentam de maneira ampliada. Para os realistas questões de segurança estão atreladas ao Estado e, principalmente, à anarquia do sistema internacional. Na anarquia a segurança é o fim mais importante. Apenas se a sobrevivência for assegurada é que o Estado pode procurar outros objetivos como, por exemplo, lucro e poder. O objetivo que o sistema encoraja a perseguir é a segurança.

Segundo Waltz (1979) para alcançar os seus objetivos e manter sua segurança as unidades em uma condição de anarquia devem confiar nos meios que podem gerar e nos acordos que podem fazer para elas próprias. É neste ambiente que surge o governo: “o governo emerge onde as próprias funções de regulamentação e administração se tornam tarefas distintas e especializadas”. E administrar requer o controle das forças militares que estão à disposição dos Estados. (WALTZ, 1979, p. 155).

Tanto as nações como as organizações se esforçam para sobreviver no ambiente anárquico. Ambos, ao trabalharem por esta sobrevivência, podem recorrer ao uso da força contra elementos e áreas dissidentes. Sendo assim, quanto maior é o controle do governo e de seu aparato sobre os elementos e variáveis menor será a insegurança. Os Estados, assim como as pessoas, são inseguros em proporção à extensão de sua liberdade. Se a liberdade é desejada, a insegurança tem de ser aceita. As organizações que estabelecem relações de autoridade e controle podem aumentar a segurança à medida que diminuem a liberdade.

Sendo assim, neste aspecto, existe uma ruptura com o realismo, pois para estes pensadores clássicos a segurança está ligada ao Estado, por este ser integrante de um sistema anárquico. A participação neste sistema anárquico leva o Estado a sempre lutar por sua sobrevivência neste ambiente hostil, sendo a segurança totalmente ligada a esta sobrevivência. O meio de garantir sua existência é por via da força, limitando a análise dos estudos de segurança ao sistema anárquico pela via do setor militar.

Os estudos do grupo de Copenhague buscam não limitar a segurança ao setor militar, mas explorar a lógica da segurança em si para diferenciar questões

meramente políticas de questões de segurança nacional ou segurança internacional. Os analistas da Escola consideram que os estudos de segurança são baseados na agenda estendida que abrange setores que auxiliam na análise de casos e é preciso ter em mente que existem ameaças existenciais e também medidas de emergência. Ou seja, existe uma diferença entre ameaças politizadas e ameaças securitizadas. (BUZAN; HANSEN, 2009).

2.1.1 A Agenda Estendida

Este aspecto específico, a compreensão de que estudos de segurança são baseados em uma agenda abrangente, é um aspecto de ruptura com a teoria Realista. Ruptura por a teoria realista admitir apenas que questões de segurança estão ligadas ao setor militar, ao passo que a teoria da Escola abrange não só o setor militar como também outros quatro setores. Nesta etapa das discussões teóricas sobre segurança internacional, os autores afirmavam que questões de segurança deveriam ser analisadas de forma mais ampla, abrangendo os setores econômico, político, societal, ambiental e militar. Partindo deste ponto de vista, o setor militar seria a relação da coerção forçada. O setor político seria a relação entre as autoridades. O setor econômico envolveria a relação das empresas, produções e finanças. O setor societal corresponderia às relações da identidade coletiva e, por fim, o setor ambiental que são as relações entre as atividades humanas e a biosfera planetária.

No setor militar o objeto referente é o Estado. Constata-se que o processo de securitização encontra-se mais desenvolvido institucionalizado neste setor, uma vez que o monopólio do uso da força pelo Estado fez com que o setor militar tenha se tornado o porta-voz oficial das ameaças à segurança nacional. É importante salientar que nem tudo do setor militar é necessariamente sobre segurança, como por exemplo, a participação dos Estados em missões de paz. No setor militar o Estado continua sendo o objeto referente mais importante, mas não é o único e as elites dos Estados são os atores mais importantes, mas não os únicos agentes securitizadores.

Quando a securitização está focada em ameaças externas, a segurança militar é baseada em dois níveis de ação recíproca. Primeiro na capacidade dos Estados tanto no que se refere à força armada ofensiva quanto à força armada defensiva. E segundo na capacidade dos Estados em perceber a capacidade e intenções um do outro. As ameaças externas variam do medo e a anulação completa do Estado, sociedade e pessoas à diplomacia canhoneira. Mas, ao contrário do que pregam os realistas, não existe correlação direta entre a existência de uma capacidade militar externa e a securitização, mesmo objetos referentes do setor militar devem passar pelo processo de securitização na totalidade.

Questões de segurança neste setor surgem principalmente fora dos processos internos e externos cuja sociedade estabelece e mantém mecanismos do governo. Ou seja, a agenda de segurança militar gira, principalmente, em torno da capacidade do governo em manter-se frente a ameaças militares internas e externas, mas também pode envolver o uso do poder militar para defender os estados e governos de ameaças a sua existência que não sejam militares como, por exemplo, imigrantes ilegais, ou ideologias rivais. Por ameaças externas pode-se entender questões ligadas a integridade territorial, não que o território seja securitizado, mas questões específicas que o ameaçam podem ser. E por questões internas, a segurança militar é a habilidade de manter a decisão da elite para garantir o funcionamento da máquina governamental. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Uma vez que relações militares tenham sido securitizadas, sua agenda é pesadamente moldada por instrumentos de força do Estado e no impacto e mudanças que estes instrumentos ocasionam em sua relação com o Estado. A agenda militar tem sua própria lógica distinta de interação entre a capacidade militar, os Estados e as condições de suas relações políticas. Em nível interestadual, a agenda de segurança do setor militar está relacionada principalmente com a maneira como o Estado se equipa para o uso da força.

A lógica do agente securitizador do setor militar nos Estados modernos segue regras claras. Quando o objeto referente é o Estado, a regra é que representantes do Estado podem discursar a favor da securitização. Para unidades menos institucionalizadas que Estados, as regras são menos claras e a legitimidade do discurso dependerá de sua profundidade e suporte recebido.

No setor político questões que podem destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado são consideradas ameaças. Este setor é formado por três componentes: os ideais do Estado, a sua base física e suas instituições. As ameaças políticas podem tomar a forma de pressões para a adoção de determinadas políticas, pedidos de substituição do governo e incentivos à sucessão. Os atores securitizadores podem ser atores governamentais ou organizações internacionais, como as Nações Unidas. (TANNO, 2003).

Por política os autores Buzan, Waever e Wilde (1998) entendem que seja modelar o comportamento humano com o propósito de governar grandes grupos de pessoas. Além do aparato estatal a política conta com a participação de unidades políticas, que são uma coletividade que ganhou uma existência separada e distinta de seus assuntos como, por exemplo, a igreja. Não apenas a participação de unidades, mas a política pode ser focada em estruturas políticas, processos e instituições.

Entende-se por segurança política a estabilidade organizacional da ordem social. A chave do setor político é feita de ameaças à soberania do Estado. Como as ameaças podem ser enquadradas no setor militar, as ameaças levantadas no setor político serão de cunho não militar. Sendo assim segurança política concerne a duas diferentes direções. A primeira incluem ameaças não militares equivalentes a unidades políticas que não sejam o Estado. Além das unidades políticas pode-se pensar em segurança política em defesa dos referentes níveis do sistema, como a sociedade internacional ou o direito internacional. Afora estes dois principais caminhos, os direitos humanos e demandas relacionadas diretamente com as condições dos indivíduos são securitizadas dentro deste setor. Segundo os autores, este setor é o lócus primário em que a segurança em nível individual aparece na agenda de segurança.

Segurança política é diferente de política em geral. Ameaças políticas visam estabilidade organizacional do Estado. Sua finalidade pode variar de pressões ao governo em uma política específica, passando por ameaças de derrubada de governos, fomento de separatismo e uma deterioração do tecido político do Estado, de modo a enfraquece-lo antes do ataque militar. Tipicamente ameaças políticas são sobre dar, ou negar reconhecimento, suporte ou legitimidade. As ameaças políticas são compostas principalmente de dois elementos centrais: 1) A legitimação interna de uma unidade política, o que está basicamente relacionado às ideologias e outras

ideias e questões constitutivas que definem o Estados; e 2) O reconhecimento externo do Estado, a legitimidade externa da existência do Estado. Ameaças de fora não são necessariamente dirigidas a soberania, mas podem visar a legitimidade ideológica do Estado.

O objeto referente do setor político é o Estado moderno, ou seja, a forma predominante de organização atual política no sistema internacional, o Estado territorial. Além dos Estados, o objeto referente do setor político podem ser: blocos de integração regional; grupos organizados sem ser em forma estatal; e movimentos transnacionais capazes de mobilizar lealdade nos adeptos. Todos estes objetos referentes, quando com poder coercitivo, estão hábeis a realizar securitização.

Os agentes securitizadores no setor político são mais facilmente definíveis. Quando se trata do Estado, representantes do aparato estatal podem fazê-lo, os países tem por definição líderes com autoridade para tal movimento. Sendo assim, nos Estados o governo normalmente é o agente securitizador. Nos casos das integrações regionais, a maioria conta com uma estrutura institucional e unidades políticas que claramente apresentam líderes. Os movimentos transnacionais normalmente apresentam líderes oficiais e os agentes securitizadores dos grupos organizados serão apresentados no setor a seguir.

No setor societal, o objeto referente são as identidades coletivas que podem existir e funcionar plenamente sem a necessidade de um Estado, como uma nação ou uma determinada religião. A necessidade de preservação de uma língua, uma cultura ou uma etnia deve ser entendida como questão relacionada à identidade. No entanto, vale destacar a dificuldade de se estabelecer o limiar de conservação de uma identidade ou de sua simples evolução⁹.

Segurança societal está intimamente relacionada, mas ainda assim de forma distinta, à segurança política. Segurança societal está relacionada com a estabilidade da organização governamental, ao sistema de governo e as ideologias que dão aos governos e Estados sua legitimidade. Porém apenas raramente os limites de questões societais coincidem com os limites do Estado, pois Estado e sociedade são diferentes. Os Estados estão fixos em uma delimitação territorial e uma adesão formal enquanto que a integração societal é um fenômeno diferenciado,

⁹ Segundo Buzan, Waever e Wilde (1998), "Collective identities naturally evolve and change in response to internal and external developments. Such changes may be seen as invasive or heretical and their sources pointed to as existential threats, or they may be accepted as part of the evolution of identity".

não limitado a questões territoriais. Para análise de segurança internacional no setor societal, é preciso ter em mente que a chave para a sociedade são as ideias e práticas que identificam indivíduos como membros de determinado grupo social. Sociedade é identidade, é o conceito próprio de comunidade e indivíduos que se identificam como membros de um determinado grupo. E esta identidade é distinta da organização política concernente a um Estado.¹⁰ (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

O conceito organizador do setor societal é identidade. Inseguranças societais existem quando qualquer tipo de organização define que determinado fato, ou potencialidade de fato é uma ameaça a sua existência como comunidade. A agenda de segurança societal é definida por diferentes atores, em diferentes eras e regiões, porém é possível identificar três principais questões que são recorrentes neste setor: 1) Migrações, ou seja, quando uma determinada comunidade é invadida, ou diluída por outro grupo, ou quando uma comunidade não mais será da maneira que era antes, pois se misturará com outra comunidade, ou quando a identidade de determinado grupo é alterada para adequá-la a composição de outra população¹¹; 2) Competição horizontal, ou seja, conflitos culturais, o grupo continua se identificando como tal, mas o território em que está instalado os força a mudar seus costumes culturais primordiais por influência da cultura e da língua do Estado em que estão sitiados¹²; 3) Competição vertical, neste caso as pessoas da comunidade param de se ver como pertencentes deste grupo por não haver um projeto integrador¹³ ou por não haver um projeto separatista, regionalista¹⁴.

Sendo assim, o objeto referente deste setor está vinculado a grupos formados por lealdade e devoção que formalmente apresentam argumentos socialmente construídos poderosos para demonstrar uma ameaça a sua existência e identidade. Os agentes securitizadores deste setor são muito variados, mas tem papel de destaque a mídia, pois contribuem significativamente para a definição da

¹⁰ Como exemplo de organizações societais propostas pelos autores, pode-se citar os judeus, que se identificam como tal, mesmo os não residentes de Israel. Outro exemplo é o povo Palestino, que também se identifica como tal, sem este vínculo ter correlação a um Estado territorial.

¹¹ Para migração pode-se citar como exemplo a migração chinesa para o Tibet ou a migração russa para a Estônia. (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, p. 121).

¹² Para competição horizontal pode-se citar como exemplo a influência da região anglofalante do Canadá no Quebec, ou de maneira mais ampla, o temor dos canadenses da influência norte-americana em sua cultura. (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, p. 121).

¹³ Como, por exemplo, o caso da extinta Iugoslávia, e também o caso da União Europeia. (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, p. 121)

¹⁴ Neste caso, pode-se citar como exemplo o Quebec, a Catalunha, os Curdos. (*Ibid.*, p. 212)

situação e auxiliam para completar a securitização, facilitando a aceitação do público alvo.

O setor econômico também encontra dificuldades em definir as ameaças, em razão da existência de posições ideológicas inconciliáveis, o que torna controversa sua análise. Além disso, outro desafio é a lógica capitalista que mantém a constante concorrência, sendo o capitalismo dominado pela insegurança. Uma ameaça neste setor é caracterizada no momento em que ultrapassa a mera esfera econômica, estendendo-se para as esferas militar e política.

O desenvolvimento da economia política internacional levou a dominância do modelo liberal no mundo e, com isto, a dominância da agenda liberal, que foca seus esforços nas áreas de comércio, produção e finanças. Sendo assim, desenvolveu-se uma variada agenda de questões específicas sobre segurança econômica, abordando os seguintes temas gerais: 1) A habilidade dos Estados em manter a capacidade de produção militar no mercado global, ou mais amplamente, a relação entre a economia e a capacidade do Estado de mobilização militar; 2) A possibilidade de que as dependências econômicas no mercado global sejam exploradas para fins políticos ou, mais amplamente, as questões de segurança do abastecimento, haja vista que os Estados abandonaram a segurança do ineficiente sistema de autossuficiência para a insegurança do eficiente sistema de dependência de fontes externas de abastecimento; 3) O temor de que o mercado global gere mais perdedores que vencedores, assim podendo gerar a existência de altíssimas desigualdades; 4) O medo do lado negro do capitalismo e da abertura comercial, que podem gerar o comércio ilegal¹⁵, o comércio de tecnologia militar significativa e a pressão nos recursos naturais criada pelo aumento da industrialização e o consumo em massa; 5) O temor de que a economia internacional entre em uma grande crise por conta de uma combinação de uma liderança política fraca, medidas protecionistas e instabilidade estrutural no sistema financeiro global. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Embora cada setor gere suas unidades distintas, uma vez estabelecidas, estas unidades podem mostrar-se como jogadores-chave em outros setores. A presença do Estado como agente securitizador em todos os setores é marcante,

¹⁵ Por comércio ilegal os autores citam como exemplo especialmente o caso de comércio ilegal de drogas, por aumentar a criminalidade e evidenciar o comércio ilegal de armas. (*Ibid.*, p. 98)

mas no caso específico do setor econômico, assim como no setor militar e político, o Estado aparece como o principal agente.

E, por fim, o setor ambiental. Ao longo das últimas décadas as questões ambientais tornaram-se parte da agenda internacional dos Estados. Constatou-se que as conquistas humanas e a própria vida humana são condicionadas pelo ambiente. Portanto, existem dois objetos de referência principais neste setor: 1) o próprio meio ambiente; e 2) a qualidade de vida. Neste setor existem diversos atores securitizadores, desde governos, organizações internacionais até as organizações não governamentais.

O primeiro ponto de referência é uma agenda científica e o segundo ponto é uma agenda política. Embora elas se sobreponham e se moldem, a agenda científica é tipicamente incorporada por ciência e atividades não governamentais. Ela é construída fora dos fóruns políticos e composta, principalmente, por cientistas e instituições de pesquisa e oferece uma lista de problemas ambientais que prejudicam ou tem potencial para prejudicar a evolução da civilização atual. Já a agenda política é essencialmente governamental e intergovernamental. Consiste no processo público de tomada de decisão e políticas públicas que atendam as preocupações ambientais.

A agenda política do setor ambiental reflete o grau global de politização e securitização. As duas agendas se sobrepõem na mídia e no debate público. Em última instância a agenda científica sustenta os movimentos de securitização enquanto a agenda política foca-se em três áreas: 1) Conscientização pública e estatal de questões da agenda científica; 2) Aceitação da responsabilidade política de lidar com estas questões; 3) Gestão de questões políticas que surgirem: problemas de cooperação internacional e institucionalização.

Ambas as agendas são socialmente construídas, enquanto a agenda científica é sobre a avaliação autorizada de ameaças para securitização ou dessecuritização, a agenda política lida com a formação da preocupação na esfera pública e como estas ameaças afetam os meios coletivos. Apesar das sobreposições e interdependência, as duas agendas seguem ciclos diferentes. A agenda científica deve encontrar os padrões acadêmicos, enquanto a agenda

política deve ser adequada pelo governo aos padrões da opinião pública e mídia, que são muito mais influenciáveis por eventos imediatos¹⁶.

O setor ambiental é complicado por ser formado por uma grande variedade de questões. Na tentativa de sintetizar, os autores apresentam uma tentativa de formulação de temas da agenda ambiental, lembrando que alguns dos temas também são estudados em outros setores. Os temas gerais são: 1) rompimento de ecossistemas, que inclui mudanças climáticas, perda de biodiversidade, desmatamento, erosão, destruição da camada de ozônio e diversas formas de poluição; 2) problemas energéticos, que inclui destruição dos recursos naturais, poluição, gerenciamento de desastres ecológicos e escassez e distribuição desigual de recursos naturais; 3) problemas populacionais, que incluem crescimento populacional e aumento do consumo acima da capacidade do planeta, epidemias, condições precárias na saúde, diminuição das taxas de alfabetização, migração política e social descontrolada, problemas com gerenciamento urbano; 4) problemas alimentícios, que incluem pobreza, fome, consumo exacerbado, doenças relacionadas ao excesso de peso, perda de fertilidade de solos, água, epidemias, condições precárias na saúde, escassez e distribuição desigual; 5) problemas econômicos, que incluem proteção de modo de produção insustentável, instabilidade social inerente ao modelo imperativo de crescimento, inadequações e assimetrias estruturais; e 6) guerra Civil, que está relacionada aos danos ambientais que as guerras causam e, também, à violência relacionada à degradação ambiental. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Desta análise detalhada dos setores que a teoria da Escola de Copenhague chega-se a quatro principais constatações: 1) em determinados aspectos os setores confirmam a constatação de que a teoria se alinha ao construtivismo; 2) também confirma a constatação de que a teoria também se alinha ao realismo no que se refere à ontologia teórica: o Estado permanece como o principal objeto de estudo para aplicação teórica; 3) chega-se a conclusão da dificuldade de delimitar as ameaças a um determinado setor. A delimitação de um setor é tênue ou muitas vezes inexistente; e 4) encontra-se um ponto de ruptura com o realismo, no que se refere aos agentes securitizadores.

¹⁶ Um exemplo de evento imediato foi o caso de Chernobyl. Após o incidente, a questão nuclear passou por um processo de securitização no setor ambiental, na agenda política, pois ganhou destaque na mídia e opinião popular.

A análise dos setores confirma o alinhamento ao construtivismo ao mostrar que dentro de cada uma das esferas surgem questões de segurança e, para os autores da Escola, com as esferas surge também a necessidade de definir o que é uma questão de segurança e o que não é. Os estudos de segurança deveriam explicar como uma questão torna-se efetivamente uma ameaça e, assim, um tema em pauta da agenda de segurança. Além disso, era preciso observar que existiam questões de segurança que estavam em diferentes níveis, apontando para um viés mais construtivista da teoria:

Rejeita-se a teoria tradicionalista por restringir casos de segurança a um setor, argumentando que segurança é um tipo particular de política aplicável a uma ampla gama de assuntos. E oferece um método operacional construtivista para distinguir processos de securitização de processos de politização. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. vii).

Os autores da Escola defendem que questões de segurança são construídas por práticas sociais e que nenhum setor analisado isoladamente é capaz de fornecer uma análise completa de segurança internacional: uma questão de segurança é uma questão de segurança sem que necessariamente haja uma ameaça existencial real, mas porque é construída por práticas sociais e apresentada como uma ameaça à segurança. (TANNO, 2003).

O segundo aspecto constatado desta análise setorial é que a Escola de Copenhague demonstra se alinhar ao realismo em seu objeto de referência, que continua sendo o Estado, a ontologia continua sendo amplamente estatal. Esta afirmação foi anteriormente constatada por Villa (2007) e por Herz (2006). Segundo Mônica Herz “Barry Buzan e Ole Weaver incorporam fluxos de interação envolvendo outros atores sociais, mas apenas na medida que são securitizados e o objeto de referência continua sendo o Estado”. (HERZ, 2006, p. 10).

Em uma análise crítica dos setores propostos pela Escola observa-se que Villa e Herz estavam certos ao afirmarem que, apesar de ser um novo ponto de vista, a visão multisetorial, o conceito permanece atrelado ao realismo. É possível perceber este atrelamento ao realismo em dois momentos: na definição dos setores, no instrumento dado pela teoria para a definição de quais as questões que envolvem um setor específico; e na definição dos agentes securitizadores.

Em ambos os casos as análises de todos os setores se inicia com a reflexão da origem das questões a serem securitizadas e esta busca inicia-se pelo Estado,

conforme apresentado por este trabalho na explanação dos setores. Até mesmo nos setores ambiental e societal, que são os setores mais soltos da visão estatal, a busca da origem da ameaça inicia-se nos Estados. Além de buscar esta origem no meio estatal, o agente securitizador também é buscado nos meios estatais. Primeiramente é verificada a possibilidade de Estados serem os securitizadores. Após eliminada esta possibilidade, parte-se para a busca de outros atores.

Durante toda a obra dos autores de Copenhague é possível perceber este vínculo ontológico com o Estado. Desta maneira é possível comprovar uma importante afirmação feita por esta pesquisa: existem conceitos realistas que continuam presentes nas teorias modernas de segurança e que determinadas características do realismo não caíram em desuso ou não se mostraram obsoletas, ultrapassadas ou não aplicáveis à realidade pós Guerra Fria.

A terceira constatação geral chegada com a análise crítica dos setores é a dificuldade de delimitar a qual setor a questão pertence. A definição dos setores nas obras da Escola é clara, mas a delimitação das questões em setores determinados é indistinta. O pesquisador, ao aplicar a teoria, depara-se com esta dificuldade de limites entre setores, até que ponto a questão é apenas política ou apenas militar, por exemplo. Existe uma linha muito tênue entre os setores que dificulta o teste empírico.

Especificamente, este trabalho propõe-se a testar empiricamente a teoria com a comprovação da securitização do tráfico ilícito de drogas no Brasil. Para isso precisa encontrar o agente securitizador e esta busca é facilitada ao definir o setor em que deve ser procurado. Porém, a pesquisa depara-se com a dificuldade de definição dos setores, pois é uma questão política, mas com a intervenção das Forças Armadas assim, passou também a ser uma questão militar.

Este impasse teórico é observado neste trabalho, mas também é detectado pelos próprios formuladores da teoria. Na obra *Security: New framework for analysis*, os autores, ao descreverem os setores, já sinalizam esta dificuldade, principalmente nos setores militar, político e societal, sendo o setor político o mais difícil de delinear os limites:

The problem with the political sector is that, paradoxically, it is the widest sector and is therefore also a residual category: In some sense, all security is political. All threats and defenses are constituted and defined politically. Politization is political by definition, and, by extension, to securitize is also a political act. Thus, in a sense societal, economic, environmental, and military

security really mean “political-societal security”, “political-economic security”, and so forth.¹⁷. (BUZAN, WARVER, WILDE, 1998, p. 141).

Desta maneira, conclui-se desta análise crítica que a delimitação entre os setores é tênue e agrava-se no setor político, pois o ato de securitizar já é, em si, um ato político. Especificamente para esta pesquisa, determina-se que, além da securitização ser um ato político, envolve-se no tema o setor político, bem como no setor militar, pois o agente securitizador vem do setor político, mas a comprovação da securitização será no setor militar, conforme será mostrado ao longo do último capítulo da presente pesquisa.

E, por fim, a última constatação desta análise crítica: identificou-se um ponto de ruptura com o realismo, no que se refere aos agentes securitizadores. Os realistas afirmam que apenas os Estados estão envolvidos com questões de segurança, mas, conforme visto na análise dos setores, os agentes securitizadores não são necessariamente Estados. Abre-se a possibilidade para mais atores participarem do processo de securitização e da agenda de segurança, afirmando que outros atores que não os Estados tem poder de manobra no sistema internacional, determinando mais um ponto de ruptura com a teoria tradicional.

Além destas quatro principais constatações a análise dos setores confirmou uma comprovação específica no que se refere à permanência de conceitos clássicos do realismo, confirmando, mais uma vez, a hipótese deste capítulo de que determinados conceitos realistas não estão ultrapassados. Esta verificação específica é referente aos setores político, societal e militar. Nestes três setores a ameaça é caracterizada como tal por se tratar de uma ameaça à existência do objeto referente, especificamente. Nos casos dos setores político e militar trata-se de ameaças à existência do Estado, como é apresentado no realismo, e no caso do setor societal não significa necessariamente uma ameaça à sobrevivência de um Estado, mas é uma ameaça à existência de um determinado grupo, sendo os três casos relacionados a sobrevivência.

A teoria realista leva ao extremo o conceito de ameaça existencial, pois, segundo Waltz, os Estados estão constantemente inseguros no sistema

¹⁷ “O problema com o setor político é que, paradoxalmente, é o setor mais vasto e, portanto, também uma categoria residual: Em certo sentido, toda segurança é política. Todas as ameaças e defesas são constituídas e definidas politicamente. Politização é político por definição e por extensão, securitizar também é um ato político. Assim, em um sentido societal, econômico, ambiental e militar segurança realmente significa “segurança político-societal”, “segurança político-econômico”, e assim por diante.” Tradução nossa.

internacional. Esta insegurança deve-se a sombra constante da violência, porque alguns Estados podem a qualquer altura usar a força. Sendo assim, todos os Estados devem estar preparados para usar a força com o intuito de garantir a sua existência: “entre Estados, o estado de natureza é um estado de guerra” (WALTZ, 1979, p. 144). Segundo o autor isto não ocorre apenas com Estados, mas também ocorre em famílias, comunidades ou no mundo em geral. Desta maneira, dentro da teoria da Escola de Copenhague, a origem das ameaças dos setores societal, político e militar seguem uma lógica realista. A maneira de refletir sobre o objeto referente e o processo de securitização nestes setores seguem a lógica realista de sobrevivência em um sistema anárquico.

Por fim, o último ponto a ser analisado da teoria da Escola de Copenhague é uma ruptura com o tradicional realismo, o conceito de Estado. Conforme visto anteriormente ambas as teorias tem o Estado como objeto de referência. A ontologia continua sendo amplamente estatal, tanto na teoria tradicional, quanto na teoria moderna. Porém, o conceito de Estado é diferenciado, conforme será visto a seguir.

Segundo Waltz (1979) o Estado se caracteriza pelo monopólio legítimo do uso da força, o que torna o Estado um Estado é a detenção dos meios de uso da força e a legitimidade que tem ao usá-lo. Este monopólio é utilizado para cumprir com duas principais funções: manter a paz dentro de suas fronteiras e a segurança dos seus cidadãos em relação a agressões externas. Desta forma, todos os Estados desenvolvem funções básicas semelhantes, estabilidade doméstica e segurança em relação a agressões externas.

Portanto, para os realistas, o Estado convive com uma dupla realidade: internamente é soberano, tem autoridade e legitimidade de impor decisões e diretrizes; e outra realidade externamente, onde está ausente qualquer autoridade que tenha legitimidade de tomar e impor decisões. A situação é de anarquia. Sendo assim, o Estado tem como função principal a sua preservação e sobrevivência como ator das relações internacionais.

Os autores de Copenhague, em especial Barry Buzan, optaram por não utilizar esta percepção de Estado realista, pois ela não permite prever mudanças na ordem internacional, porque desconsidera a influência dos atributos domésticos no comportamento estatal. A incapacidade da teoria realista em identificar mudanças no sistema internacional fez com que Buzan propusesse um conceito próprio para Estado. (BUZAN, 1991).

Para Buzan, o Estado é formado por três componentes, uma base física, uma ideia de Estado e um conjunto de instituições. A relação entre estes três componentes configura-se de inúmeras formas. Sendo assim, a análise de segurança deste Estado é conceitualizada de maneira abrangente, relacionando dinâmicas internas, mas também dinâmicas sistêmicas e amplas.

O componente físico é formado pela população e território, incluindo recursos naturais e riquezas produzidas. A ideia de Estado é um componente mais abstrato que vincula o modo intrínseco à identidade nacional e confere coesão ao arranjo político-sociedade-território. Advém da noção de Nação e princípios organizacionais que envolvem língua, religião, ideologias, raça, história e cultura. E, por fim, as instituições que são constituídas pelos: executivo, legislativo, corpos administrativos e judiciários, leis, procedimentos e normas. A qualidade da dinâmica entre esses elementos determinará a formação de Estados fortes e Estados fracos. (TANNO, 2003).

Com isto, pode-se concluir que a percepção de Estado para as teorias não é semelhante. Assim como o conceito de segurança para a Escola de Copenhague é mais abrangente que para os realistas, o mesmo ocorre com o conceito de Estado. Buzan conceitua o Estado de forma ampla, não apenas considerando questões externas, mas também levando em conta processos internos, tomadas de decisões e procedimentos domésticos do Estado. Já os realistas não levam em consideração os procedimentos internos, ou qualquer política doméstica, apenas aqueles ligados ao monopólio legítimo do uso da força. Sendo assim, este é um ponto de ruptura da teoria contemporânea com a teoria tradicional.

Conclui-se com esta etapa do trabalho que, apesar de a Escola de Copenhague ser uma nova teoria e que estudos de segurança ganharam um novo viés após a Guerra Fria, isso não significa o desuso da teoria clássica, ou seja, o realismo não está como um todo ultrapassado. Com a análise crítica feita dos conceitos da Escola de Copenhague foi possível chegar à conclusão de que a Escola tem características que se alinham ao realismo, outras que se alinham ao construtivismo e outras que demonstram uma ruptura com o realismo.

Alinha-se ao construtivismo com o desenvolvimento de seu conceito de securitização. Este conceito, um dos conceitos mais importantes e inovadores da Escola, explica como determinado tema entra para a agenda de segurança de um Estado ou instituição, como um tema deixa de ser político e passa a ser de

segurança, exigindo das autoridades uma ação imediata e emergencial. A base de desenvolvimento deste conceito é a teoria construtivista. A securitização desenvolve-se da mesma maneira que o construtivismo propõe o desenvolvimento social, a partir da construção social, ou seja, a interação entre agentes e estruturas que aos pouco constrói tanto a sociedade como um tema de segurança.

Em síntese, a teoria da Escola representa uma ruptura com o realismo em quatro pontos: O conceito de Estado: as teorias entendem o Estado de maneira diferente, a Escola tem uma visão ampliada do Estado, que não é compartilhada pelos realistas. O conceito da Escola leva em consideração aspectos internos, políticas domésticas, enquanto os realistas não encaram este ponto como absolutamente relevante, sendo o realismo focado na sobrevivência do Estado e a Escola não. Outro ponto de ruptura é acerca da realidade: os teóricos de Copenhague veem a realidade como uma construção social enquanto os realistas veem a realidade como dada, fixa.

Outro ponto importante de ruptura com o realismo é o novo conceito de segurança proposto pela Escola. Na forma contemporânea o conceito de segurança é abrangente, defende-se que temas de segurança podem surgir dos setores societal, ambiental, econômico, político e militar, mesmo ainda estando diluídos os limites entre um setor e outro. Já para os realistas questões de segurança são oriundas apenas do setor militar. E, por fim, o último ponto de ruptura com o realismo é a aceitação, pela Escola, de que não apenas o Estado está envolvido com questões de segurança, mas outros atores podem ser identificados como os agentes securitizadores de determinado tema.

E, por fim, são dois pontos na teoria que indicam o alinhamento com o realismo e confirmam a hipótese inicial proposta neste capítulo. A Escola de Copenhague se alinha ao realismo em sua ontologia, o objeto de referência da Escola continua sendo o Estado, assim como é no realismo. O outro ponto de alinhamento é que a construção das ameaças continua sendo baseadas na sobrevivência do Estado. Para ambas as teorias os Estados lutam por sua existência. Estes são os pontos que confirmam que o realismo continua presente mesmo nas teorias contemporâneas.¹⁸

¹⁸ A contribuição teórica da Escola de Copenhague não se concentra apenas aos conceitos expostos no presente trabalho. Os autores da Escola desenvolveram um importante conceito para as Relações Internacionais, os chamados complexos de segurança. Este conceito baseia-se no argumento de que

2.2 METODOLOGIA PROPOSTA PARA O ESTUDO

Tomando por base a teoria descrita no item 2.1, o objetivo desta seção é apresentar a metodologia utilizada neste trabalho para identificação da securitização do narcotráfico na fronteira brasileira. Estabelece-se que os setores envolvidos na questão do narcotráfico é o setor político, por ser uma questão que pode abalar ou comprometer a estabilidade organizacional do Estado, e o setor militar pelo envolvimento das Forças Armadas no tema, sendo este envolvimento a comprovação da securitização do tema.

Na análise concreta do tema é importante ser específico sobre quem é mais ou menos privilegiado na articulação de temas de segurança. Estudar securitização é estudar o conceito de poder político. Baseado nesta ideia clara da natureza da segurança, estudos da securitização tem por objetivo ganhar cada vez mais precisão ao entender: Quem securitiza, qual questão, para quem, por quê, com quais resultados e em quais condições.

Os dois capítulos a seguir do presente trabalho buscam responder as questões acima, encontrar e definir a resposta para estas perguntas. Para isso a teoria indica que sejam utilizados materiais primários. Sendo assim, optou-se por utilizar, principalmente, a produção legislativa brasileira, pois nela estão materializados os debates e o envolvimento governamental. Além disso, essa produção legislativa fornece um panorama histórico das decisões governamentais acerca do tráfico ilegal de drogas. Mas não apenas o material legislativo foi utilizado na pesquisa. Lança-se mão de discursos governamentais, entrevistas com membros do governo e atas de reuniões de grupos de interesse.

Definido que os setores analisados são o setor político e o militar e que os documentos primários a serem analisados correspondem à produção legislativa do Estado brasileiro, entrevistas com membros do governo e atas fornecidas por órgãos

a segurança internacional é um assunto relacional, ou seja, a segurança internacional está relacionada as coletividades humanas e como estas coletividades se relacionam entre si e com as ameaças existentes no ambiente natural. Desta forma, um complexo de segurança é um agrupamento de Estados cujas percepções e receios de segurança estão de tal forma interligados que sua segurança nacional não pode ser analisada ou resolvida independentemente dos demais Estados. Este conceito é amplamente utilizado nos estudos de Relações Internacionais, mas para a análise proposta por este trabalho, não será utilizado.

governamentais, o próximo passo é recorrer à teoria para identificar, dentre todo o material, como foi a securitização do tema.

Na teoria, qualquer assunto público pode ser alocado no espectro de não politizado, politizado ou securitizado, podendo variar entre eles. Não politizado quando o Estado não é envolvido na questão e não é, em nenhuma forma, uma questão de debate ou decisão pública. Politizado significa que o assunto faz parte da política pública do Estado e requer decisões governamentais, alocação de recursos ou qualquer outra forma de governança. E por securitizada entende-se que a questão é apresentada como uma ameaça existencial, exigindo uma medida de emergência e justificativa para ações fora dos limites normais dos procedimentos políticos. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Ou nas palavras dos autores:

In theory, any public issue can be located on the spectrum ranging from nonpoliticized (meaning the state does not deal with it and it is not in any other way made an issue of public debate and decision) through politicized (meaning the issue is part of public policy, requiring government decision and resource allocations or, more rarely, some other form of communal governance) to securitized (meaning the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure). (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 23)¹⁹

A securitização, no início de seu processo, trata-se de uma argumentação sobre o futuro, sobre alternativas futuras, na maioria das vezes hipotéticas e contrafactuais. Os argumentos sempre envolvem duas previsões: o que irá acontecer se não for tomada uma ação securitizante e o que ocorrerá se a ação for tomada. Sendo assim, conclui-se que estudos de securitização são basicamente estudos qualitativos.

Com esta análise teórica chegamos ao seguinte quadro:

¹⁹ “Em teoria, qualquer questão pública pode ser localizada no espectro que vai de não politizada (ou seja, o Estado não lida com isso e não é, em qualquer outra forma, uma questão de debate público ou decisão pública) para o politizado (significando que o assunto faz parte da política pública, exigindo decisão do governo e alocação de recursos ou, mais raramente, alguma outra forma de governo comunal) para securitizado (significando que o problema é apresentado como uma ameaça existencial, exigindo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais de procedimento político).” Tradução nossa.

Não Politizado	<ul style="list-style-type: none"> - Estado não é envolvido - Não existe debate ou decisão pública
Politizado	<ul style="list-style-type: none"> - há uma política Pública - há decisões governamentais - há alocação de recursos
Securitizado	<ul style="list-style-type: none"> - É uma ameaça existencial - Exige uma medida de emergência - Justifica ações fora dos procedimentos políticos normais

QUADRO 1 - SECURITIZAÇÃO, A PROPOSTA DA ESCOLA DE COPENHAGUE
 FONTE: A autora (2012)

O desenvolvimento da questão de um estágio para o outro dependerá do sucesso do discurso do agente securitizador e de seu poder político. O sucesso do discurso dependerá de dois pontos principais: um ponto interno, que é linguístico e gramatical, e envolve uso de linguagem apropriada. E um ponto externo, que é relacionado ao contexto social, ou seja, deter uma posição a partir da qual o ato pode ser feito, uma posição de autoridade. O sucesso do discurso é uma combinação entre linguagem e sociedade, combinação de características intrínsecas tanto do discurso como do público ouvinte que autoriza e reconhece o discurso. Para compreender o processo de securitização é importante seguir o formato proposto de securitização. Conforme os autores, trata-se da gramática da securitização e construir uma trama que inclua a ameaça existencial, o ponto de não retorno e uma possibilidade de saída.

Mesmo com os esclarecimentos teóricos sobre o comportamento do agente securitizador, os autores não esclarecem em nenhuma de suas obras sobre a transição do tema de não politizado, para politizado e para securitizado e não oferecem ferramentas metodológicas para a identificação da transação. Tendo isto em vista, a presente pesquisa adotou variáveis que permitissem a identificação da evolução do narcotráfico no Estado brasileiro de não politizado para politizado para, por fim, securitizado. Buscando clarear este processo e a evolução do tema para cada nova etapa e identificar as variáveis, metodologicamente propõe-se que este processo de agravamento de um tema seja analisado em quatro etapas, não politizado, politizado, em processo de securitização e, por fim, securitizado. Em cada uma destas etapas serão propostas variáveis de análise, conforme demonstra o seguinte quadro:

Não politizado	<ul style="list-style-type: none"> -Não há participação do governo; -Não há legislação exclusiva sobre o tema; -Existem apenas artigos de lei pontuais para casos específicos; - Ainda não é possível identificar o agente securitizador;
Politizado	<ul style="list-style-type: none"> -Há participação do governo; -Há discussão governamental sobre o tema; - As leis pontuais são incrementadas; -Criam-se leis específicas para o tema; -Criam-se políticas para o tema; -Autoridades destacam-se como possíveis agentes securitizadores;
Processo de securitização	<ul style="list-style-type: none"> -Todas as variáveis da Politização; -Criam-se mecanismos para eventual intervenção governamental de emergência; -Tema passa a ser visto como ameaça; -Discurso com ênfase no tema voltado ao público alvo enaltecendo a ameaça;
Securitizado	<ul style="list-style-type: none"> -Todas as variáveis do Processo de securitização; -Identificação concreta do agente securitizador; -Ação do governo: emergencial, pontual, com delimitação temporal e territorial, com caráter transitório; -Deslocamento de recursos governamentais para a ação emergencial; -Legitimação da população representada pela sociedade civil organizada e pelas organizações não governamentais.

QUADRO 2 - PROCESSO DE EVOLUÇÃO DE UM TEMA
 FONTE: A autora (2012)

Esta construção social do tema significa que uma ameaça é considerada como tal porque houve uma argumentação capaz de defini-la como ameaça. Para ocorrer a securitização é preciso que um ator identifique o tema e argumente que o tema é uma ameaça. Este agente é chamado de agente securitizador. Além da questão ser identificada pelo agente securitizador, é preciso que este agente convença a sua audiência de que o tema é uma ameaça existencial, “Securitization is not fulfilled only by breaking rules or solely by existential threats but by cases of existential threats that legitimize the breaking of rules”²⁰. (BUZAN, WEAVER, WILDE, 1998, p. 25).

Sendo assim, a definição e os critérios exatos de securitização são constituídos do estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com substanciais efeitos políticos. Segundo os autores, o caminho para estudar a securitização é examinar discursos e políticas, pois é preciso perceber quando um argumento com esta estrutura particular – ameaça e efeitos políticos – atinge uma

²⁰ “A securitização não é composta apenas por quebra de regras, nem apenas por ameaças existenciais, mas por casos de ameaças existenciais que legitimam a quebra de regras.” Tradução nossa.

audiência suficiente para tolerar as violações das regras. Quando num debate o agente securitizador consegue se libertar das regras e procedimentos, convencendo seu público da prioridade e urgência de uma ameaça existencial, testemunha-se um caso de securitização. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Sendo assim, para assegurar que sejam encontradas as perguntas propostas (Quem securitiza, qual questão, para quem, por quê, com quais resultados e em quais condições) e para a identificação concreta da securitização é proposto por este trabalho este processo de evolução do tema com uma etapa a mais que a proposta pelos autores. O *processo de securitização*, nome proposto para a nova etapa, demonstra que o agente securitizador incrementou seu discurso e demonstra que o público alvo inicia sua aceitação do tema como uma questão de segurança. As ferramentas para a quebra da regra são propostas e aceitas em casos extremos, mas ainda não se materializa a real ação emergencial. É uma etapa de transição, mas que auxilia metodologicamente a compreensão do limite entre politizado e securitizado.

Além da proposta de mais uma etapa ao processo de evolução do tema, a tabela elaborada e apresentada nesta pesquisa tem como objetivo determinar metodologicamente os indícios do processo de maneira mais detalhada e clara, sinalizando aspectos específicos da política doméstica que devem ser buscados, estudados e compreendidos dentro de todo o trâmite burocrático do tema. Por isso, justifica-se a busca legislativa proposta por este trabalho e a ampla análise das leis brasileiras para compreensão do processo.

Conclui-se, então, que o desafio metodológico do presente trabalho é identificar os indícios da securitização do tema na legislação. Para, com isso, compreender quais foram os momentos de transição de não politizado para politizado, em processo de securitização e, por fim, securitizado. E dentro deste processo todo, o objetivo é identificar quem foi o agente securitizador da ameaça, o agente que convenceu a audiência a securitizar o tema politizado, para quem este tema foi securitizado e em quais condições.

3 O NARCOTRÁFICO NO CONTEXTO REGIONAL

Este capítulo tem como objetivo delinear o objeto do trabalho, o tráfico ilícito de drogas, ou seja, pretende-se mostrar o que é o tráfico de drogas ilícitas no contexto regional. Para isso primeiramente será apresentado o debate amplo do narcotráfico, com os principais acordos internacionais acerca do tema. Para, em seguida, focar na região e abordar o tráfico de drogas na América Latina. Com esse propósito, serão apresentados os principais focos de produção, escoamento e consumo de drogas. O objetivo é mostrar que, a partir dos anos 1990, ocorreu uma mudança na produção e na rota do tráfico para, por fim, demonstrar quais foram os impactos dessa alteração da produção e rota nas fronteiras brasileiras. Para esta análise optou-se por examinar os fluxos das drogas clássicas, maconha e cocaína.

O primeiro momento deste capítulo fará um resgate histórico dos debates internacionais sobre drogas para compreender a construção social do tema e como, aos poucos, o tema foi se delineando como ameaça. O primeiro fato histórico abordado será a Convenção Única Sobre Drogas Narcóticas, de 1961. Em seguida será apresentada a Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, seguida pela Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988 e os principais dados compilados por meio desses tratados. Além disto, serão apresentadas as principais contribuições para o tema da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Após resgatar este histórico do debate sobre tráfico de drogas o trabalho abordará a questão na região da América Latina. Estudos recentes mostram que, nas décadas de 1980 e 1990, o principal foco de produção de drogas tradicionais – cocaína e maconha – na América Latina era a Colômbia, mas nos anos 2000 Paraguai, Peru e Bolívia mostram-se grandes produtores, alterando a chamada *rota do tráfico*. O objetivo desta etapa do trabalho é apresentar estes estudos e, por meio deles, mostrar qual é esta nova rota.

Concomitante aos tratados internacionais o governo norte-americano participou do combate ao tráfico de drogas na América Latina, principalmente por sua preocupação com a produção de coca, que está totalmente localizada no território sul-americano. Tendo isso em vista, o trabalho mostrará brevemente as iniciativas americanas no território latino e suas consequências.

Tendo apresentado o tema no contexto internacional, o envolvimento americano com o combate a coca na América do Sul e a nova configuração do sul da América referente principalmente à coca, o capítulo caminha para sua conclusão, onde será demonstrado o impacto desta nova rota do tráfico nas fronteiras brasileiras. O objetivo é demonstrar esse impacto com dados fornecidos pelo governo federal acerca das apreensões feitas pela Polícia Federal.

3.1 O HISTÓRICO DO DEBATE SOBRE O NARCOTRÁFICO NO CONTEXTO REGIONAL

O debate internacional sobre drogas é de longa data. Em 1909 realizou-se a Conferência de Xangai, com o objetivo de discutir a produção e o comércio de ópio. Em 1912 a Conferência de Haia, com documentos sobre os limites de produção e venda de ópio e coca. E, em 1925 e 1931, dois encontros foram realizados em Genebra.

No âmbito da ONU três tratados principais foram firmados: a Convenção única sobre Drogas Narcóticas, de 1961; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. Segundo o sítio eletrônico da Organização estes três tratados sobre controle de drogas são complementares (UNODC, 2012) A principal proposta dos dois primeiros é sistematizar as medidas de controle internacional, com o objetivo de assegurar a disponibilidade de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas para uso médico e científico e prevenir sua distribuição por meios ilícitos. Além disso, os tratados incluem medidas gerais sobre o tráfico e o abuso de drogas.

3.1.1 A Convenção Única Sobre Drogas Narcóticas

A Convenção única sobre Drogas Narcóticas é o resultado final do encontro realizado em Nova Iorque em março de 1961, que contou com representantes de 97

países e teve como presidente o senhor Carl Schurmann, da Holanda e como vice-presidentes os representantes dos Estados: Afeganistão, Brasil, Gana, Dahomey, França, Irã, Japão, México, Paquistão, Tailândia, Turquia, Grécia, Emirados Árabes Unidos, Hungria, Índia, Togo, Peru, Suíça, Reino Unido e Irlanda do Norte, União das Repúblicas Soviéticas Socialistas, Estados Unidos da América. Em seu preâmbulo as partes signatárias reconhecem que o vício em drogas é um grave mal para os indivíduos e, também, um mal social e econômico para a humanidade e, para ser combatido eficazmente, é preciso de cooperação internacional, orientada por princípios idênticos e objetivos comuns. Tendo isso em vista firmaram uma convenção composta por 51 artigos e quatro listas de substâncias – organizadas pela Organização Mundial da Saúde. Os artigos serão analisados pelo presente trabalho de maneira geral.

O principal objetivo da Convenção é informar sobre a Comissão de Entorpecentes do Conselho Econômico Social e formar o Órgão Internacional de Fiscalização de Entorpecentes²¹. O primeiro aspecto relevante da convenção é a aceitação de que o órgão internacional de fiscalização é a Comissão de Entorpecentes do Conselho Econômico e Social e o Órgão Internacional de Fiscalização de Entorpecentes. A Comissão ficou autorizada a estudar todas as questões relacionadas aos objetivos da Convenção e responsável pela criação do Órgão, que será composto por onze membros: três membros com experiência médica, farmacológica ou farmacêutica, indicados pela Organização Mundial da Saúde, e oito membros indicados pelos Estados.

O Órgão preparará um relatório anual sobre o seu trabalho e relatórios adicionais que julgar necessários, dos quais conste também uma análise das informações sobre estimativas e estatísticas de que disponha. Os Estados-parte do Órgão se disponibilizam em fornecer as informações que a Comissão pedir, principalmente: I. Um relatório anual sobre a aplicação da Convenção em seus territórios; II. O texto de todas as leis e regulamentos promulgados periodicamente para por em prática a Convenção; III. Dados sobre tráfico ilícito, inclusive detalhes sobre cada caso constatado e julgado importante para informação das fontes de onde provem os entorpecentes, as quantidades e métodos usados pelos traficantes;

²¹ Este órgão previsto foi criado sob o nome de Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes.

e IV. O nome e o endereço das autoridades governamentais que podem expedir autorizações e certificados de exportação e importação.

Além destas informações o Órgão e a Comissão solicitarão dados referentes às substâncias entorpecentes produzidas, estocadas, importadas e exportadas para fins medicinais. Com isso, pretendia-se o controle e distinção entre o uso medicinal e o uso abusivo de entorpecentes. Essa distinção é muito frisada ao longo do documento. A tentativa é de lançar mão de ferramentas de controle do uso medicinal para que não ocorra, por meio dessa justificativa, abusos na produção, comercialização e uso.

Especificamente sobre o tráfico ilícito, a Convenção apresenta o artigo 35, que afirma que as partes signatárias: I. Adotarão medidas, no plano nacional, de ação preventiva e repressiva contra o tráfico de ilícitos; II. Prestarão assistência mútua contra o tráfico; III. Estabelecerão cooperação com organizações internacionais para manter a luta coordenada contra o tráfico; IV Providenciarão uma tramitação rápida de documentos legais referentes às ações penais. O artigo seguinte ainda versa sobre o que é considerado ato ilícito para a Convenção:

Com ressalva das limitações de natureza constitucional, cada uma das Partes se obriga a adotar as medidas necessárias a fim de que o cultivo, a produção, fabricação, extração, preparação, posse, ofertas em geral, ofertas de venda, distribuição, compra, venda, entrega a qualquer título, corretagem, despacho, despacho em trânsito, transporte, importação e exportação de entorpecentes, feitos em desacordo com a presente Convenção ou de quaisquer outros atos que, em sua opinião, contrários à mesma, sejam considerados como delituosos, se cometidos intencionalmente, e que as infrações graves sejam castigadas de forma adequada, especialmente com pena de prisão ou outras de privação da liberdade. (ONU, 1961, art.36).

A Convenção salienta quais são os atos que as Partes devem considerar como ilícitos, sugere que as Partes punam com prisão e, em seu artigo 39, afirma que nada impede que as Partes venham adotar medidas de fiscalização mais rigorosas que as estabelecidas pelo documento.

O referido documento mostrou-se relevante para a presente pesquisa por apresentar uma união de possíveis ações das Partes para diversos tipos de entorpecentes. Esse documento representou uma política consistente, densa e integradora de medidas internacionais contra o tráfico de ilícitos. Para tanto, a Convenção afirma em seu texto que, a partir de sua ratificação, os seguintes tratados deixaram de existir: 1. Convenção Internacional do Ópio, Haia 1912; 2.

Acordo relativo à Fabricação, ao Comércio Interno e ao Uso do Ópio Preparado, Genebra 1925; 3. Convenção Internacional do ÓPIO, Genebra 1925; 4. Convenção para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes, Genebra 1931; 5. Acordo para o Controle do Fumo do Ópio no Extremo Oriente, Bangkok 1931; 6. Emendas dos acordos 1, 2, 3, 4 e 5; 7. Protocolo para submeter à fiscalização internacional de drogas não incluídas na Convenção de 1931, Paris 1948; 8. Protocolo para limitar e regulamentar o cultivo da dormideira, a produção, o comércio internacional, o comércio em grosso e o uso do Ópio, Nova Iorque 1953.

3.1.2 Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas

A Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas é resultado do encontro realizado em Viena em janeiro e fevereiro de 1971. Participaram desta conferência representantes de 71 países, sendo o presidente da Convenção o senhor E. Nettel da Áustria e como vice-presidentes os representantes dos Estados: Brasil, Gana, Índia, Japão, México, Turquia, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido da Grécia, Britânia e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América e Togo. A Convenção é formada por 33 artigos e quatro listas nomeando as substâncias fiscalizadas.

Em seu preâmbulo a Convenção esclarece que as Partes signatárias estão preocupadas com a saúde e o bem-estar da humanidade e observa, também, que determinados problemas sociais e de saúde-pública são resultados do abuso de substâncias psicotrópicas²². Estando as Partes determinadas a prevenir e combater o abuso e o tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas consideram que medidas rigorosas são necessárias para restringir o uso de tais substâncias aos seus fins legítimos e que medidas eficazes contra o abuso dessas substâncias requerem coordenação e ação universal. As partes reconhecem a necessidade de uma convenção internacional para atingir esses objetivos.

O início do texto, dos artigos um ao artigo quinze, concentra-se em discriminar o uso legítimo de determinadas substâncias psicotrópicas. O objetivo é

²² Substância psicotrópica significa qualquer substância, natural ou sintética, ou qualquer material natural relacionado nas listas da Convenção. (ONU, 1971).

deixar claro como deverão ser os procedimentos de produção, estocagem, comercialização e fiscalização de produtos legais que tenham em sua composição qualquer uma das substâncias elencadas nas quatro listas da Convenção. Na sequência, o tratado reforça a necessidade de produção de relatório das Partes e, também, a obrigatoriedade do envio de qualquer informação solicitada pela Comissão, bem como a Convenção de 1961 já exigia. Assim como no documento de 1961, o documento de 1971 compromete-se a elaborar relatórios anuais contendo uma análise das informações estatísticas e demais dados que obtiver.

O documento concede ao órgão a liberdade para assegurar a execução das disposições da Convenção, permitindo que o Órgão peça explicações aos Estados-membro, chamar atenção das partes, convidar o governo a adotar medidas corretivas e recomendar que as partes suspendam a importação e exportação de substâncias por um período determinado. Todas as decisões serão publicadas em relatórios oficiais. Assim como na Convenção de 1961, o documento de 1971 apresenta um artigo que explana sobre a ação contra o tráfico ilícito. Preservando os sistemas constitucionais, os membros deverão: tomar medidas no âmbito nacional para a coordenação de atividades preventivas e repressivas contra o tráfico, podendo designar uma repartição responsável; Prestar assistência mútua na campanha contra o tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas e fornecer informações sobre campanhas para os demais Estados; Cooperar com as organizações internacionais competentes; Assegurar a cooperação internacional entre as repartições competentes e; Garantir agilidade na expedição de documentos e informações.

Caminhando para o seu fim, o documento aborda questões penais, respeitando as ações penais já previstas nas Constituições dos Estados parte. E, por fim, assegura que as partes podem aplicar medidas mais severas que as exigidas pela Convenção. Essa Convenção em muito se assemelha com a Convenção anterior, de 1961. A grande diferença entre elas está basicamente no tamanho e na quantidade de artigos. A Convenção de 1971 representa uma união dos artigos mais relevantes, configurando uma redução de 18 artigos.

3.1.3 Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas

A Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas é resultado do encontro realizado em Viena de 25 de novembro a 20 de dezembro de 1988. Participaram do encontro representantes de 106 países, sendo o presidente o senhor Guillermo Bedregal Gutiérrez da Bolívia e vice-presidentes os representantes dos Estados: Argélia, Argentina, Bahamas, China, França, Irã, Japão, Quênia, Malásia, México, Marrocos, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Senegal, Sudão, Suécia, Turquia, União Soviética das Repúblicas Socialistas, Reino Unido, Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Venezuela e Iugoslávia. A Convenção é composta por 34 artigos e uma lista.

Em seu preâmbulo a Convenção esclarece sua razão de existir, afirmando que as partes reconhecem a necessidade de fortalecer e complementar as medidas previstas nas Convenções de 1961 e 1971, especificamente no que se refere ao tráfico, a fim de enfrentar “a magnitude e a expansão do tráfico ilícito e suas graves consequências”. Reconhece, também, a importância de fortalecer e intensificar os meios jurídicos efetivos para a cooperação internacional em matéria penal, para suprimir as atividades criminosas internacionais e reconhece a importância de se ter uma convenção internacional que seja um instrumento completo, eficaz e operativo, especificamente dirigido contra o tráfico ilícito. (ONU, 1988, p. 3).

A definição do delito encontra-se já no artigo três da Convenção, que determina que cada uma das Partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delito penal, em seu direito interno, os seguintes atos: I) produção, fabricação, extração, preparação, oferta para venda, distribuição, venda, entrega, corretagem, envio, transporte, importação, exportação de qualquer entorpecente presente nas listas das Convenções anteriores; II) o cultivo de ópio, coca, *cannabis*; III) posse ou aquisição de qualquer entorpecente; IV) a fabricação, o transporte, a distribuição ou posse de equipamento, material ou substâncias que serão utilizados para o cultivo, produção, gestão ou financiamento de qualquer dos delitos já enumerados e; V) a organização, gestão ou financiamento dos delitos enumerados;

VI) a conversão, a transferência, a aquisição, o uso e a posse de bens²³, com conhecimento de que são procedentes de algum delito anteriormente mencionado; VII) a ocultação da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira dos bens provenientes de delitos; VIII) instigar ou induzir outrem, por qualquer meio, a cometer qualquer um dos delitos mencionados acima.

Posto quais são os atos considerados delitos, a Convenção afirma que as partes se responsabilizam pela aplicação de sanções proporcionais à gravidade dos delitos, tais como a pena de prisão, outras formas de privação de liberdade, sanções pecuniárias e confisco²⁴. Bem como, também, disponibilizará para os sancionados, tratamento, educação, reabilitação ou reintegração social para os casos nos quais isto se aplique. As partes se responsabilizam por fazer com que seus tribunais tornem especialmente graves os delitos que: I) envolvam grupos criminosos; II) o envolvimento do delinquente em outras atividades ilegais; III) o uso de violência ou de armas; IV) o fato do delinquente ocupar cargo público; V) vitimar ou usar menores; VI) o fato do delito ser cometido em instituição penal, educacional ou assistencial, ou em vizinhança aos locais aos quais crianças ou estudantes se dirijam para fins educacionais, esportivos ou sociais e; VII) condenação prévia de nacionais ou estrangeiros a pena máxima permitida pelas leis internas da Parte.

A Convenção discorre, também, acerca da extradição, afirmando que a base utilizada para extradição são os acordos específicos das partes. Caso não haja acordos específicos, a Convenção serve como base para permitir a extradição de delinquentes enquadrados nos delitos determinados em seu escopo. Além disso, o tratado prevê assistência jurídica recíproca nas investigações, julgamentos e processos jurídicos referentes aos delitos estabelecidos, ou seja, a assistência jurídica tem por finalidade receber testemunhas ou declarações de pessoas, apresentar documentos jurídicos, efetuar buscas e apreensões, examinar objetos e locais, facilitar acesso de informações e evidências e entregar documentação ou outros elementos comprobatórios. E prevê o combate ao tráfico ilícito por mar, por meio de cooperação e, também, autoriza as partes a solicitar assistência de outros

²³ Por bens entende-se “os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos ou instrumentos legais que confirmam a propriedade ou outros direitos sobre os ativos em questão”. (ONU, 1988, p. 2)

²⁴ Referente ao confisco a Convenção afirma que cada parte adotará medidas necessárias para autorizar o confisco de produtos derivados de delitos, ou de bens e o confisco de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, dos materiais e instrumentos utilizados ou destinados à utilização para a prática de delitos e quaisquer materiais que possam ser úteis em investigações. (*Ibid.*)

membros ou notificar embarcações que pareçam suspeitas, podendo até mesmo solicitar autorização para adotar medidas adequadas quanto à embarcação. Os mesmos esclarecimentos e liberações são estendidos aos serviços postais.

Assim como nas duas Convenções anteriores, os organismos responsáveis pelo cumprimento deste tratado são a Comissão e o Órgão – Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes. Como nas Convenções anteriores, as partes desse tratado deverão enviar as informações solicitadas pela Junta para a elaboração do relatório anual. Como previsto em seu preâmbulo, esta Convenção diferencia-se das duas anteriores por tratar especificamente sobre o tráfico de ilícitos.

Pode-se considerar como resultados principais de todas as Convenções dois aspectos principais. Primeiro é um conjunto de orientações que podem auxiliar os Estados na elaboração de políticas antidrogas. Os textos trazem um grande escopo de ações e atitudes que previnem e combatem não só o tráfico de ilícitos como também todas as consequências que o consumo ilegal de substâncias psicotrópicas pode acarretar. O segundo resultado positivo que as Convenções geraram foi a criação da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes, importante órgão fiscalizador e também importante fonte de informações.

3.1.4 Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes e os dados latino-americanos

A Junta Internacional tem desempenhado um importante papel no âmbito da ONU e das Convenções principalmente com a compilação dos dados relativos às drogas ilícitas em todo o mundo. Especificamente na América do Sul a Junta reuniu importantes informações acerca do tema, dados compilados em seus relatórios anuais.

Serão analisados e expostos neste trabalho os dados de 1990 a 2010 por serem esses os relatórios disponibilizados. Nos anos de 1990 e 1991 foram abordados dados referentes ao Brasil. Nestes dois anos o relatório aponta para problemas de tráfico na Amazônia. Até então o Brasil aparece apenas como rota do tráfico de coca e não como consumidor. O relatório indica, também, que a droga mais consumida em larga escala no Brasil, ou seja, a droga de abuso no país é a

maconha, principalmente cultivada nacionalmente. Já no relatório de 2002 o *crack* aparece como droga de consumo no Brasil. Além disso, são registrados laboratórios clandestinos de cocaína em território brasileiro.

No ano de 1993 o relatório frisa o território brasileiro como região de passagem do tráfico ilícito de drogas. O relatório de 1994 afirma que os problemas políticos enfrentados pelo Brasil dificultam o controle de drogas, dificuldade esta que se estende para o ano de 1995, ao mesmo tempo, o consumo de cocaína no país aumentou consideravelmente. O relatório datado de 1997, que se refere ao ano de 1996, afirma que a América do Sul é o grande produtor de coca no ano de 1996 e o Peru se destacou na produção de folha de coca ultrapassando a Bolívia e a Colômbia. No Brasil as preocupações estão relacionadas com o aumento no número de laboratórios ilegais de cocaína, novamente.

Após o Peru ser indicado como o país com a maior área de cultivo de coca, o governo peruano empregou esforços para reverter a situação, conseguindo uma redução significativa, conforme mostra o relatório de 1999. Mas este esforço do Peru, que foi seguido pela Bolívia, não fez com que a demanda diminuísse. O tráfico para a Europa e América do Norte permaneceu inabalável, porque a Colômbia aumentou sua produção compensando o déficit deixado por Peru e Bolívia. Neste contexto o relatório de 2000 apresenta a notícia do início do Plano Colômbia²⁵, investimento de 7,5 bilhões de dólares para combater a produção de drogas

Apesar do relatório de 2002 continuar afirmando que o Plano Colômbia é um sucesso, relata, também, a correlação entre grupos armados e traficantes de drogas e aponta que armas de fogo passam a fazer parte das negociações não apenas na Colômbia como também nos Estados vizinhos. Os relatórios de 2003 e 2004 confirmam o agravamento da questão, afirmando que parte da violência urbana está vinculada aos grupos de traficantes. Na Colômbia chega-se a adotar o termo narcoterrorismo. Além disso, o relatório de 2004 afirma que os traficantes têm respondido aos esforços do Plano com a utilização de novas rotas para o tráfico.

Com a implementação do Plano Colômbia, de 1999 a 2003, foi possível ver uma diminuição de aproximadamente 28% da área total de cultivo de coca, mas nos anos de 2004, 2005 e 2006 a área total voltou a crescer, ainda que timidamente. Até

²⁵ O Plano Colômbia foi um instrumento desenvolvido pelo governo colombiano que tinha entre seus objetivos o fim das plantações ilícitas de cocaína. Este Plano contou com o financiamento dos Estados Unidos, conforme será explicado na seção 3.2 do presente trabalho.

que em 2007 ocorre um grande salto e é registrado um aumento de 16% da área total de cultivo, sendo o crescimento mais significativo em território colombiano com uma taxa de 27% de aumento para 5% na Bolívia e Peru. Neste ponto a produção Colombiana representava 55% da produção mundial de coca, o Peru 19% e a Bolívia 16%. Além disso, novamente a violência urbana é vinculada com o tráfico de drogas. A novidade do relatório de 2009 é o relato de novos laboratórios de drogas sintéticas encontrados no Brasil e na Argentina.

E, por fim, o relatório de 2010 apresenta importantes informações sobre o contexto regional. A primeira constatação é que, na última década, grupos especializados em tráfico internacional se aperfeiçoaram também no tráfico nacional, explorando o mercado consumidor dos países sulamericanos. Existe uma conexão entre organizações criminosas, violência urbana e tráfico de drogas. E, por fim, o relatório aponta, pelo segundo ano consecutivo, uma grande redução da área de cultivo na Colômbia, mas um grande aumento nas áreas do Peru e Bolívia e afirma que as autoridades internacionais estão preocupadas com estes aumentos nestes dois países. O temor da comunidade internacional é que o Peru assuma o lugar da Colômbia como o maior cultivador de coca do mundo.

Apesar do foco dos relatórios ser o cultivo, a produção e a comercialização de coca, não tendo grandes contribuições sobre a maconha – outra droga clássica -, é possível perceber que a América do Sul passou por grandes mudanças no que tange ao tráfico de drogas nas décadas de 1990 e 2000. Primeiro os países sulamericanos deixaram de ser apenas produtores ou rota de passagem e passaram a representar um grande mercado de consumo de cocaína. Segundo, o Plano Colômbia teve resultados muito pontuais e temporais. Foi possível observar uma redução na produção de coca na Colômbia durante o período do Plano, mas, em contrapartida, aumentou a produção de coca no Peru e na Bolívia e uma nova rota do tráfico foi estabelecida.²⁶

²⁶ Maiores informações sobre os relatórios da Junta podem ser encontradas no Apêndice I do trabalho. Nele foi disponibilizada uma tabela detalhada ano a ano, com as informações referentes a América do Sul produzidas pelo Órgão.

3.1.5 A Organização dos Estados Americanos e o tráfico ilícito de drogas

A Organização dos Estados Americanos é o organismo regional mais antigo do mundo e é o resultado da Conferencia Internacional Americana, celebrada em Washington de outubro de 1889 a abril de 1890. Nesta reunião foi acordada a criação da União Internacional de Repúblicas Américas, que, em 1948, se tornaria a OEA, em Bogotá, na Colômbia. O objetivo da organização é alcançar uma ordem de paz e justiça, fomentar a solidariedade, robustecer a colaboração e defender a soberania, integridade territorial e independência. Hoje a OEA reúne 35 Estados independentes das Américas.

Para lidar com o tema drogas, a OEA criou a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), que é um foro político para tratar o problema das drogas. Para lidar com a com os efeitos do tráfico de drogas no continente americano, a Comissão conta com a Secretaria Executiva, que apoia a comissão com o fortalecimento das capacidades humanas e institucionais e com a canalização dos esforços coletivos de seus membros para reduzir a produção, tráfico e consumo de drogas ilegais. A Comissão foi estabelecida em 1986, com a responsabilidade de que cada governo membro nomeará um representante de alto escalão para a Comissão e estes se reunirão duas vezes ao ano.

A missão principal da CICAD é fortalecer as capacidades humanas e institucionais de seus Estados membros para reduzir a produção, tráfico e uso de drogas ilícitas e encarar as consequências sanitárias, sociais e penais da problemática das drogas. De maneira específica os objetivos são: I) servir como foro político; II) promover a cooperação multilateral; III) executar programas de ação para fortalecer a capacidade dos Estados membros para prevenir e tratar o abuso de drogas; IV) promover investigações na área de drogas; V) desenvolver e recomendar padrões mínimos para a legislação de controle de drogas; e VI) executar avaliações multilaterais periódicas sobre o progresso dos Estados Membros.

Para atingir seus objetivos a Comissão é formada por grupos especialistas e por programas. Os grupos especialistas tem por objetivo promover o conhecimento técnico, facilitar a colaboração entre países e apresentar recomendações a Comissão sobre a execução das ações da Estratégia Hemisférica sobre Drogas. Os

grupos são divididos em quatro temas: redução da demanda, narcotráfico marítimo, substâncias químicas e farmacêuticas e controle de lavagem de dinheiro. Os programas também são divididos em 4 temas: redução da demanda, fortalecimento institucional, lavagem de dinheiro e redução de oferta.

Além disto, em 2000 foi criado o Observatório Interamericano sobre Drogas, que é encarregado das estatísticas, informações e investigações. A missão do Observatório é ajudar a promover e desenvolver uma rede de informação sobre drogas nas Américas que ofereça informação objetiva, confiável, oportuna e comparável para que todos os membros possam entender o problema das drogas em todas as suas dimensões.

Como instrumento para atingir seus objetivos, a Comissão utiliza a Estratégia Hemisférica sobre Drogas, aprovada em maio de 2010, que expressa o compromisso dos Estados membros de fazer frente a consequências do tráfico de drogas, consequências essas que são crescentes ameaças para a saúde, desenvolvimento econômico, coesão social e cumprimento da lei. A Estratégia se baseia nos seguintes princípios: 1) pleno respeito ao Direito Internacional e a Declaração Universal dos Direitos Humanos; 2) especial ênfase no impacto sobre a pobreza e marginalização impulsionando a inclusão social; 3) as políticas, medidas e intervenções para enfrentar o problema das drogas devem levar em conta o componente do gênero; 4) os Estados membros são responsáveis pelos recursos necessários para a efetiva implementação de políticas nacionais de drogas; 5) cooperação hemisférica prezando o princípio de responsabilidade comum e compartilhada; 6) prezar pela participação da sociedade civil; 7) priorizar a CICAD como o foro regional competente para dar seguimento à implementação da Estratégia; e 8) os mecanismos de avaliação multilateral (sob a responsabilidade do CICAD). Esses são os instrumentos apropriados para o monitoramento, avaliação e melhoramento das políticas e ações nacionais e hemisféricas sobre as drogas.

Tendo estes princípios em vista, a Estratégia contempla as seguintes áreas: I) fortalecimento institucional; II) redução da demanda; III) redução da oferta; IV) medidas de controle; e V) cooperação Internacional. É importante salientar que esta Estratégia Hemisférica foi ratificada pelos Estados membros no ano de 2010. Nenhuma das áreas aborda especificamente o tráfico ilícito, mas a maioria, em algum momento, apresenta sugestões que refletirão no combate ao tráfico de ilícitos. No Fortalecimento Institucional fala-se em estabelecer e fortalecer autoridades

nacionais sobre drogas, desenhar e implementar políticas nacionais sobre drogas e atualizá-las periodicamente baseando-se em evidências, estabelecer ou fortalecer os observatórios nacionais de drogas e, por fim, promover avaliações periódicas e independentes de políticas, programas e intervenções implementadas.

Nas ações previstas na área de redução de demanda, não há um vínculo direto com o tráfico de drogas. As propostas neste aspecto são vinculadas a prevenção universal, seletiva e indicada, intervenção não tardia, tratamento, reabilitação, reinserção social e serviços de apoio relacionados. No item redução de oferta, o documento sugere ações vinculadas ao tráfico ilícito ao sugerir que os Estados membros adotem e aperfeiçoem mecanismos de reunião e análise de informações, produzindo constantemente informações atuais, políticas antidrogas que devem incluir a adoção de medidas de desenvolvimento alternativo integral e sustentável que contribuam para o enfrentamento do problema e a aplicação da lei e, por fim, ações para reduzir as consequências negativas das drogas para o meio ambiente.

O item medidas de controle também aborda o tráfico, desta vez diretamente. Neste ponto a OEA afirma que os seus membros devem fortalecer os marcos normativos e institucionais de fiscalização, continuar adotando medidas necessárias para prevenir o desvio de produtos farmacêuticos, aplicar medidas de controle para limitar o uso de substâncias psicotrópicas para propósitos médicos e científicos, fortalecer os organismos nacionais de controle do tráfico de drogas e seus delitos, desmantelamento de organizações criminais e suas redes de apoio, intercâmbio de informações de inteligência através das instituições competentes, cooperação em investigações, impedir o acesso a qualquer tipo de armamento, fortalecer marcos legislativos e institucionais em matéria de prevenção, detenção, investigação, persecução e controle de ativos provenientes do tráfico ilícito de drogas e, por fim, criar e fortalecer organismos nacionais competentes para a administração e disposição dos bens apreendidos nos casos de tráfico ilícito.

E, por fim, a última parte do documento aborda a cooperação internacional reafirmando o princípio de cooperação contido nos instrumentos internacionais para enfrentar o problema mundial das drogas. Essa parte enfatiza a importância de ratificar os documentos internacionais que já estão em vigência, de fomentar programas de fortalecimento de políticas nacionais, enfatiza a importância de promover a harmonização de normas legais hemisféricas, fortalecer a capacidade

institucional dos Estados para prevenir e abordar efetivamente o tráfico, fomentar a assistência técnica e, por fim, fortalecer a capacidade institucional da Comissão da OEA.

Conforme visto nos relatórios da Junta, no ano de 2000, a situação se agravou, principalmente na América do Sul. Depois de uma breve calmaria, a situação volta a se agravar no ano de 2010, preocupando a comunidade internacional. Justamente neste novo período crítico, a OEA repensa e propõe uma estratégia hemisférica e, no ano seguinte, no Brasil ocorre a securitização do tema, conforme será visto no capítulo a seguir. Apesar das ações da OEA e do Brasil ocorrerem no mesmo período, não se pode dizer que a securitização do tráfico ilícito de drogas no Brasil tenha ocorrido por influência da OEA ou do documento em si, pois a Estratégia não estabelece metas, prazos, nem mesmo ações pontuais referentes ao tema. No que tange ao tráfico ilícito de drogas as recomendações da OEA impressas na Estratégia já faziam parte da realidade brasileira no período de politização do tema, conforme será visto no próximo capítulo deste trabalho. A falta de uma diretriz pontual do documento pode ser percebida no trecho abaixo:

En el caso de las drogas de origen sintético y aquéllas de origen natural, los programas de reducción de la oferta deben enfocarse en prevenir la fabricación ilícita de este tipo de drogas, incluyendo la adopción de controles nacionales apropiados de precursores, el control de comercio internacional en precursores químicos, de acuerdo con el marco establecido en las Convenciones sobre Drogas de las Naciones Unidas, y la aplicación de la ley para prevenir la fabricación y el tráfico ilícito de este tipo de sustancias.²⁷ (OEA, 2010, p. 5).

As iniciativas da OEA são reconhecidas por seu caráter informacional, a Organização não atua com ações em campo, com ações práticas, que lidem diretamente com os traficantes. Sua área de atuação está centrada nas informações que podem auxiliar as partes, na pesquisa das melhores formas de atuação, nos tratados que busquem atingir estas melhores formas e também é reconhecida por ser um importante foro de negociação e de diálogo dos Estados membros. Assim como foi visto na ONU, a OEA inicia a articulação de sua preocupação com as

²⁷ “No caso de drogas de origem sintética e aquelas de origem natural, os programas de redução da oferta devem focar-se em prevenir a fabricação ilícita deste tipo de drogas, incluindo a adoção de controles nacionais apropriados de precursores, o controle do comércio internacional de precursores químicos, de acordo com o marco estabelecido nas Convenções sobre Drogas nas Nações Unidas e a aplicação da lei para prevenir a fabricação e o tráfico ilícito deste tipo de substâncias”. Tradução nossa.

drogas em 1986, com a instalação da Comissão. Neste ano a ONU já tinha duas diretrizes publicadas sobre o assunto e uma em vias de publicação – a Convenção contra o Tráfico, de 1988 –, mostrando que as organizações internacionais já se mobilizavam em torno do tema nas décadas de 1970 e 1980, enquanto o Brasil mostra uma leve preocupação apenas em 1976, conforme será visto no capítulo seguinte.

3.2 A NOVA ROTA DO TRÁFICO – A AMÉRICA DO SUL E SEU ENVOLVIMENTO COM O TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS

Nos anos 1970 e 1980 é possível perceber um crescimento mundial do consumo de cocaína e maconha, principalmente nos Estados Unidos e na Europa, o que potencializou o tráfico de drogas nos países andinos, transformando negócios ilegais de pequena proporção em empreitadas empresariais. Os principais grupos, neste momento, despontam na Colômbia por acumularem tradição em práticas ilegais, deterem os contatos e conexões para sintetizar a cocaína e transportá-la aos centros consumidores. Os colombianos concentravam o conhecimento para transformar a pasta-base em cocaína pura e a vendiam em grandes carregamentos internacionais. (RODRIGUES, 2002).

A América Latina como um todo começou a vivenciar os reflexos dos tratados internacionais vistos anteriormente e, também, os reflexos de duas campanhas antidrogas norte-americanas, a Guerra às Drogas e o Plano Colômbia. No início dos anos 1970, o presidente norte-americano Richard Nixon identificou as drogas como o inimigo público número um do país, declarando a “Guerra às drogas”. Assim, o Estado norte-americano dá rosto e localização ao inimigo: os Estados produtores das drogas consumidas no interior de seu país. O inimigo interno agora é, também, uma ameaça internacional, o que é uma importante fundamentação retórica para justificar as ações intervencionistas estadunidenses na América Latina. (RODRIGUES, 2003).

Em 1986, o presidente norte-americano Ronald Reagan (1980-1988) edita o documento sobre as diretrizes norte-americanas para os narcóticos e a segurança nacional. Esse documento justificou a intervenção estadunidense na América Latina

que iniciaria na década de 1980. Desde o governo Reagan, os Estados Unidos têm definido as drogas como um problema de segurança nacional e o ataque a esse problema deveria ser *in locus*, ou seja, atacar a produção nos países fontes: Bolívia, Colômbia e Peru. (RODRIGUES, 2002).

Combatendo as drogas como um problema de segurança nacional o governo Reagan destinou 61% de seus recursos administrativos em 1982 à guerra às drogas e 69% no ano de 1989, chegando, em seus oito anos de governo, a uma média de 66% dos recursos na redução de oferta de drogas. Adicionalmente as políticas de redução de oferta, o presidente norte americano promoveu outras medidas: Mobilizar as Forças Armadas estadunidenses para atuar em território estrangeiro e a utilização da diplomacia retaliativa, ou seja, aplicação de sanções aos países alvo. Nesse contexto, fuzileiros navais norte-americanos ocuparam a Cidade do Panamá e capturaram o então presidente, Manuel Noriega, acusando-o de conspiração por tráfico de drogas. (VILLA, 2007).

A invasão ao Panamá em 1989 e a captura de Manuel Noriega representou o ponto de inflexão dos Estados Unidos na política de Guerra às Drogas e demonstrou que, a partir de então, os EUA estariam dispostos a utilizar quaisquer meios para o combate ao narcotráfico. O tráfico de psicotrópicos ilegais passaria a ser interpretado, pelo governo norte-americano, como alvo primordial de sua segurança internacional e passaria a ser combatido com todas as forças, inclusive militares. (VILLA; OSTOS, 2005). Esta política, liderada por George Bush (1989-1993), inaugurava nova fase nos EUA, fase essa que representava o esforço para militarizar o combate ao narcotráfico no continente.

A ênfase na militarização de George Bush mostrou-se contraproducente. Desse modo, uma readequação programática era necessária. Além disso, a vitória do presidente Bill Clinton em 1992 trazia uma nova abordagem ao narcotráfico. No lugar da militarização, Clinton propõe a responsabilidade compartilhada. Com isso, o combate ao tráfico de drogas ganhou positividade e elevou esse combate ao topo da agenda continental e nacional dos Estados americanos.

Com a iniciativa do governo Bill Clinton, foi realizada, em Miami, a Cúpula das Américas, em dezembro de 1994. Reuniram-se chefes de Estado de todo o continente (exceto Cuba) para discutir o futuro das nações americanas. O documento final *Pacto para o desenvolvimento e a prosperidade: democracia, livre comércio e desenvolvimento sustentável nas Américas* tinha um tópico, um plano de

ação, em que um de seus subitens era intitulado “A luta contra o problema das drogas ilícitas e delitos conexos” em que o texto investe em dois principais argumentos: 1) aumento, de cada Estado, na fiscalização sobre transações financeiras suspeitas, unindo forças na interceptação das redes de lavagem de dinheiro; 2) promoção de ações coordenadas entre os Estados para a destruição de organizações do tráfico, substituição dos cultivos ilícitos por culturas alternativas e controle de insumos químicos. (RODRIGUES, 2002).

Com essa nova postura de Clinton, o eixo central da Guerra às Drogas passou a ser conhecido como Estratégia Andina. Essa Estratégia condensa quatro pontos principais: 1) fortalecimento das instituições políticas dos países chaves na oferta de drogas – Bolívia, Colômbia e Peru; 2) fortalecimento operacional de unidades militares e policiais encarregadas do combate ao tráfico; 3) assessoramento militar e policial para o desmantelamento de cartéis e firmas de drogas; 4) assistência comercial e fiscal para minimizar as consequências sociais decorrentes da privação de subsistência advinda do tráfico. (VILLA; OSTOS, 2005).

Com o fim da administração de Clinton e início da administração de George W. Bush em 2001, a Estratégia Andina foi substituída pela Iniciativa Regional Andina que previa fundos não apenas para a Colômbia, como também para outros países andinos, além de Brasil e Panamá. Posteriormente renomeado de Iniciativa Andina Antidrogas, o Congresso norte-americano aprovou um orçamento de 700 milhões de dólares para a Iniciativa no ano de 2003 e 731 milhões de dólares no ano de 2004. Esses orçamentos eram divididos entre Estados, 63% eram destinados aos programas na Colômbia e o restante era dividido entre Peru, Bolívia e Equador. (*Id.*, 2005).

A estratégia traçada por Bush possuía três elementos centrais: prevenção ao uso de drogas, intervenção e recuperação dos usuários e a desarticulação do mercado de substâncias ilícitas. O primeiro ponto reconhece que o consumo de drogas faz parte do problema, ou seja, o próprio mercado dos Estados Unidos faz parte do problema, o que representa uma mudança no ponto de vista norte americano, se comparado com a Iniciativa Andina.

Em 1998, ao assumir a presidência colombiana, Andres Pastrana conseguira obter a aprovação de um ambicioso plano, de US\$ 7,5 bilhões (com recursos dos EUA, Europa e comunidade internacional) e juntou a isso seu apoio político interno

para iniciar conversas de paz com o principal grupo guerrilheiro, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

As ações de Pastrana não obtiveram resultado positivo, pois as FARC tomaram de fato o controle da zona desmilitarizada criada por ele para as negociações. Além disso, ao executarem cidadãos americanos, as FARC forçaram os EUA a retirar o apoio à estratégia de Pastrana. Com o objetivo de estabelecer uma política comum nos países andinos contra o narcotráfico da Colômbia e com a falência da iniciativa de Pastrana, o presidente George W. Bush optou por fornecer apoio financeiro. Os EUA voltaram a focar seu investimento apenas no controle do tráfico de drogas e, no ano 2000, o Congresso americano aprovou um orçamento de US\$ 1.3 bilhão para uma das ações da “Guerra às Drogas”, o Plano Colômbia. (VILLA; OSTOS, 2005).

O Plano Colômbia foi elaborado em conjunto pelos governos colombiano e americano. Projetado para contar com 7,5 bilhões de dólares, foi aprovado pelo Congresso norte americano e tinha três componentes principais: I) quatro bilhões de dólares desembolsados pelo governo colombiano para investimentos sociais e substituição de plantios de coca para a população afetada pela violência; II) 1,3 bilhão de dólares desembolsados pelo governo americano para a assistência técnica, militar e financeira para o combate ao tráfico na Colômbia; III) 1,7 bilhão de dólares desembolsados por países europeus para a paz. O Congresso americano aprovou o desembolso de 1,3 bilhão, sendo 860,3 milhões destinados à Colômbia e outros 329 milhões divididos entre Bolívia, Peru e Equador. (VILLA, 2007).

Os pontos estratégicos do Plano eram: I) o processo de paz; II) a economia colombiana; III) O desenvolvimento social e democrático; IV) A luta contra o tráfico de drogas – chamado no Plano de narcotráfico; V) a reforma do sistema judicial e a proteção dos direitos humanos. Segundo Rafael Villa (2007), apesar de ter sido desenvolvido por ambos os governos e de ter a maior iniciativa financeira vindo da Colômbia, o Plano mostrou que os Estados Unidos “alimentavam poucas esperanças de que os países andinos, especialmente a Colômbia, tivessem condições de resolver problemas de produção e tráfico de drogas através de suas instituições nacionais”. (VILLA, 2007, p. 58).

Porém, em termos reais, a iniciativa significou: (i) a intensificação da pulverização dos cultivos de maconha, coca e papoula; (ii) a proibição de carregamentos para EUA e Europa; (iii) a extradição de condenados por tráfico e

maior vigilância nas fronteiras para frear a movimentação de traficantes. Os países vizinhos à Colômbia passaram a sentir profundamente os reflexos da expansão do conflito colombiano, cuja internacionalização tornou-se institucionalizada pelo Plano Colômbia e pela Iniciativa Andina Antidrogas. O sucesso dessas iniciativas repercute, principalmente, no Peru e na Bolívia, onde o cultivo da coca cresceu como nunca havia crescido antes. Segundo os autores “há evidências de que o conflito na Colômbia seja um foco de irradiação de tensão regional, criando problemas de segurança nas fronteiras com todos os vizinhos (incluindo Brasil e Panamá)”. (VILLA; OSTOS, 2005, p. 17).

Percebendo os efeitos colaterais do Plano, a administração de G. W. Bush afirmou que deveria contribuir para acabar com o tráfico, deter as guerrilhas e acabar com a violência que se espalhara por toda a região. Com esta visão um pouco mais global do tema, o governo americano implementou um plano adicional ao Colômbia, a chamada Iniciativa Regional Andina, que posteriormente foi renomeada de Iniciativa Andina Antidrogas. Esta nova iniciativa foi aprovada pelo Congresso com um orçamento de 700 milhões de dólares para 2003 e de 731 milhões de dólares para 2004, que seriam divididos para os países andinos, além do Brasil e Panamá. Mas, mesmo com essa nova iniciativa, a maior parte dos recursos foi destinada à Colômbia, que contou com 63% dos recursos.

Sendo assim, é possível perceber, com esta análise, que o governo norte-americano esteve muito envolvido com o combate a produção e tráfico de drogas na América do Sul. Nota-se, analisando os dados desta seção e com os dados analisados nos relatórios da Junta – seção anterior –, que muitas das alterações de plantio e estatísticas sulamericanas coincidem com as ações americanas na região como, por exemplo, os efeitos do Plano Colômbia, que alteraram a rota do tráfico, ou o resultado da Iniciativa Andina Antidrogas que também gerou um aumento nas plantações de cocaína do Peru e Bolívia. Independente dos resultados das ações americanas na região andina, elas marcaram a história do tráfico de drogas na região.

O intuito desta seção do trabalho foi demonstrar como paulatinamente a América do Sul foi se envolvendo com o tráfico ilícito de drogas e, principalmente, demonstrar que os reflexos desse envolvimento não foram vivenciados apenas pelos Estados sul americanos, mas também pelos Estados Unidos da América. Apesar do presente estudo não prever um análise minuciosa do relacionamento entre Brasil e

Estados Unidos com relação ao tema, é importante salientar que outros estudos acadêmicos acerca do tema fizeram grandes avanços na pesquisa sobre a intervenção norte americana no sul do continente. Entre eles está a tese de Rafael Villa (2007) que, também utilizando a Escola de Copenhague, comprova que os Estados Unidos tem securitizado sua agenda de segurança para a América do Sul no que concerne o narcotráfico e o terrorismo.

Conforme vimos anteriormente, já na década de 1980, com o presidente Reagan, o tráfico de drogas foi tido como um problema de segurança nacional e o combate deveria ser à oferta da droga, ou seja, atacar a produção de drogas em países como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru e esta política permaneceu forte nos governos seguintes como George Bush, Bill Clinton e George W. Bush. Os indícios empíricos da securitização norte americana do narcotráfico iniciam com Reagan e se consolidam em 1989 com a invasão do Panamá. Desde então o tráfico de drogas está securitizado para os norte americanos e sua principal ferramenta de combate à ameaça é a intervenção na América do Sul, como foi visto anteriormente.

Os resultados desta securitização foram apontados ao longo desta seção do trabalho. Enquanto os americanos securitizaram a questão na década de 1980, no Brasil a securitização ocorreu apenas em 2011, conforme será visto no próximo capítulo. O foco deste trabalho é compreender como ocorreu esta securitização no Brasil e não identificar os motivos pelos quais ela ocorreu. Porém, considera-se a possibilidade, para trabalhos futuros, de que a securitização brasileira foi, em certa medida, influenciada pela securitização norte americana, tanto por influencia política, como também por influencia dos resultados da política americana na região – a alteração da rota do tráfico. Pode-se considerar que a securitização brasileira foi uma reação às novas movimentações em suas fronteiras, bem como, uma reação as pressões das políticas norte americanas. Mas, neste primeiro momento, não foi possível identificar em que medida cada uma delas foi relevante para o governo brasileiro.

3.3 O NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASILEIRA

O Plano Colômbia e a Iniciativa Andina Antidrogas, liderados pelos Estados Unidos segundo os relatórios anuais da Junta, foram iniciativas de sucesso. Porém, esse sucesso repercutiu negativamente, principalmente no Peru e na Bolívia, que aumentaram o cultivo de coca e no Paraguai que aumentou o cultivo de maconha. Isso posto, o objetivo principal desta etapa do trabalho é verificar, por meio de dados oficiais de apreensões, como isso foi sentido na fronteira brasileira. Mas antes de trazer os dados das apreensões serão apresentados dados sobre o crescente uso de drogas pelos brasileiros para entender o mercado consumidor que, também, será abordado.

3.3.1 Panorama do consumo de drogas no Brasil

Os dados que serão apresentados nesta etapa do trabalho têm como função única demonstrar um panorama do consumo de drogas no Brasil. Primeiramente serão apresentados, brevemente, os dados de consumo de drogas no mundo, para que se tenha uma ideia do panorama geral do consumo de drogas, depois de ter visto a situação mundial, serão apresentados os dados brasileiros.

Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas²⁸, durante os anos dois mil, o número de usuários de drogas ilícitas no mundo aumentou. Em 2000/2001 eram aproximadamente 185 milhões de usuários. Isto representa 4,7% da população mundial entre 15 e 64 anos. Em 2004/2005 já passara a 205 milhões de usuários, ou seja, 5% da população mundial entre os 15 e 64 anos. Um período depois 2006/2007 é possível perceber outro aumento para 208 milhões de usuários, representando pouco mais de 5% da população.

Nos períodos seguintes os valores são estimados, em 2007/2008, o número é algo entre 172 e 250 milhões de usuários, ou seja, algo entre 4% e 5,8% da população mundial. Em 2009/2010, os números continuam subindo. Estima-se que

²⁸ O Relatório Mundial sobre Drogas é um documento anualmente produzido pelo United Nations Office on Drugs and Crime (escritório drogas e crimes das Nações Unidas). (UNODC, 2011)

os usuários giram em torno de 149 a 272 milhões, aproximadamente 3,3 a 6,1% da população mundial, entre os 15 e 64, são consumidores de drogas ilícitas, conforme indica a tabela:

TABELA 1 - TABELA MUNDIAL DE USUÁRIOS DE DROGAS

Ano	Usuários (milhões)	População mundial* (percentual)
2000/2001	185	4,7%
2004/2005	205	5%
2007/2008	172 - 250	4 – 5,8%
2009/2010	149 - 272	3,3 – 6,1%

*População mundial entre os 15 e 64 anos.

FONTE: ONU (UNODC, 2011).

Tendo em vista que durante os anos dois mil, o número de usuários de drogas ilícitas no mundo aumentou, chegando a estimar-se que 6% da população mundial seja usuária de drogas, o presente trabalho apresentará os dados sobre o consumo de drogas no Brasil. Os dados apresentados foram coletados e compilados pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) no II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas²⁹, que é dividido entre o consumo de álcool, maconha, cocaína e *crack* e tabaco e foram coletados no ano de 2011. Para os fins do presente trabalho serão analisados os dados referentes à cocaína / *crack* e maconha (INPAD, 2011).

A cocaína pode ser utilizada por qualquer via de administração. O *crack*, a merla e o oxi (pasta base) são derivados da cocaína para serem fumados, enquanto a cocaína em pó é utilizada pela via intranasal, podendo, também, ser injetada na corrente sanguínea. Segundo o relatório, quase seis milhões de brasileiros já experimentaram alguma apresentação de cocaína em sua vida, o que representa 4% da população adulta.

A cocaína intranasal é a mais comum, já tendo sido experimentada por aproximadamente cinco milhões de pessoas, ou seja, 4% dos adultos e 316 milhões de jovens, 2%. Aproximadamente dois milhões de brasileiros já usaram cocaína fumada pelo menos uma vez na vida, 1,4% dos adultos, 1% dos jovens. Destes números, um em cada cem adultos usou *crack* no último ano, representando um milhão de adultos usando *crack* no ano de 2011.

²⁹ O Primeiro Levantamento também realizado por esta instituição abordou o consumo de álcool e maconha, não abordando cocaína e seus derivados.

A pesquisa também constatou que 45% dos usuários experimentaram cocaína pela primeira vez antes dos 18 anos de idade, aumentando o risco do desenvolvimento de dependência e de outras doenças psiquiátricas. Dentre as pessoas que já utilizaram qualquer forma de cocaína na vida, a maior concentração está na região sudeste com 46%, seguida pelo nordeste com 27%, centro-oeste com 10%, 10% também no norte e 7% no sul brasileiro. Apesar do sul ter o menor índice de consumo de cocaína, na região o consumo de *ecstasy* é o dobro do resto do país.

Se comparado o consumo de cocaína e crack no Brasil em relação a outros países do mundo o estudo mostra que o Brasil representa o segundo maior mercado de cocaína do mundo, com 20% do consumo mundial e é o maior mercado de *crack* do mundo, conforme mostra o gráfico:



GRÁFICO 1 – NÚMEROS ABSOLUTOS DE CONSUMIDORES NO MUNDO
FONTE: INPAD (2011).

A seguir serão analisados os dados sobre o consumo de maconha. O consumo dessa droga foi analisado no primeiro levantamento. Então os dados apresentados serão comparativos entre as publicações de 2006 e 2012.

No Brasil 7% da população adulta já experimentou maconha ao longo de sua vida, o que representa 8 milhões de pessoas, destas, 3% usam frequentemente, o equivalente a 3 milhões de pessoas. Já os adolescentes, 600 mil já usaram maconha em algum momento da vida, ou seja, 4% da população adolescente e destes, 3% usam frequentemente. O estudo também revelou que mais da metade dos usuários, tanto adultos quanto adolescentes, consomem maconha diariamente, ou seja, 1,5 milhões de pessoas.

Quando avaliada a proporção entre usuários adultos e adolescentes o estudo mostrou um aumento de usuários adolescentes entre 2006 e 2012. Em 2006 existia menos de 1 adolescente para cada adulto usuário de maconha, enquanto em 2012, foram encontrados 1,4 adolescente para cada usuário adulto. Dos usuários de maconha 62% experimentaram a droga pela primeira vez antes dos 18 anos de idade, sendo 1,3 milhão de pessoas dependentes da droga.

Mundialmente o Brasil não está entre os países com maiores índices de uso de maconha no mundo, mas as Nações Unidas demonstram preocupação com estes dados e consideram que os dados oficiais da América Latina possam estar subestimados, uma vez que o volume de maconha apreendido no Brasil esteja entre os maiores do mundo. O país não é um grande fornecedor de nenhuma região, conforme foi visto na análise dos relatórios da Junta.

3.3.2 Apreensões

Os dados apresentados representam as apreensões feitas apenas pela Polícia Federal. Serão mostrados os dados referentes às drogas tradicionais, cocaína e maconha. A tabela abaixo revela as apreensões feitas de 1998 até 2010:

TABELA 2 - APREENSÕES DE DROGAS DA POLÍCIA FEDERAL

ANO	MACONHA	COCAÍNA (KG)
1998	29.167,031	5.843,799
1999	62.309,703	5.709,934
2000	159.073,152	4.739,004
2001	145.908,624	8.325,834
2002	190.723,847	9.144,662
2003	166.254,292	9.260,474
2004	153.875,46	7.199,38
2005	151.044,80	15.656,84
2006	161.302,98	13.387,51
2007	196.830,50	16.510,76
2008	187.109,75	19.617,41
2009*	-	-
2010	154.235,74	27.065,67**

*Os dados referentes ao ano de 2009 não foram encontrados

FONTE: Departamento da Polícia Federal, relatórios anuais.

Com a tabela é possível perceber um crescimento das apreensões de drogas. Comparando os números de 1998 aos de 2010 temos um crescimento de 528% para a maconha e de 463% de apreensões de cocaína. Além do grande crescimento de apreensões, a tabela revela reflexos do Plano Colômbia e da Iniciativa Andina com o salto de apreensões de 2000 para 2001, onde foram praticamente dobradas as apreensões de cocaína e com a constante crescente de apreensões de cocaína nos anos seguintes. O Plano Colômbia foi iniciado em 2002, como uma iniciativa conjunta dos países andinos para acabar com o tráfico de drogas. Neste ano as apreensões de maconha tem o maior registro de 1998 a 2006 e as apreensões de cocaína sobem exponencialmente se comparadas aos anos anteriores. Em 2002 foram apreendidos 9.144,662kg de cocaína, ao passo que dois anos antes, em 2000, foram apreendidos 4.739,004kg.

No caso específico da maconha é possível perceber que as apreensões aumentaram no primeiro ano do Plano, depois apresentam queda nos anos de 2003, 2004 e 2005. Apenas no ano de 2006 os números crescem novamente, atingindo o pico máximo em 2007. Segundo entrevista concedida pela Polícia Federal³⁰, isso se deve ao reajuste da rota do tráfico da maconha, que anteriormente era produzida por Colômbia e Peru, passa por um ajuste nos anos de 2003 e 2004, para, a partir de então, ser produzida em maior escala no Paraguai. Ainda segundo o entrevistado,

³⁰ Entrevista concedida a autora no dia 08 de agosto de 2012, às 14 horas, na sede do Departamento da Polícia Federal de Curitiba, pelo agente Gildeto Meire, membro integrante do Departamento de Combate ao Tráfico de Drogas. MEIRE, Gildeto. **Apreensões de maconha**. Curitiba, 2012. Informação verbal.

durante os anos de 2005 e 2007 a fiscalização brasileira se adapta a nova rota da maconha e os resultados podem ser vistos em 2010, conforme aponta a tabela abaixo:

TABELA 3 - APREENSÃO DE MACONHA NO ANO DE 2010 POR ESTADO

Estado	Apreensão
DPF/Paraná	80.187,09kg
DPF/Mato Grosso do Sul	47.873,40kg
DPF/Mato Grosso	909,26kg
DPF/Rio Grande do Sul	581,24kg
DPF/Santa Catarina	307,14kg
DPF/Amazonas	264,32kg
DPF/Rondonia	106,03kg
DPF/Pará	18,78kg
DPF/Roraima	8,03kg
DPF/Acre	1,15kg
DPF/Amapá	0,00kg

FONTE: Departamento da Polícia Federal (2012)

O Paraná foi o estado fronteiriço que mais apreendeu maconha no ano de 2010. Os estados do Paraná, do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul representam juntos 83,6% das apreensões de maconha no ano de 2010 de todo o Brasil, sendo que o Paraguai faz fronteira com o Paraná e com o Mato Grosso do Sul.

A rota do tráfico de cocaína passou por uma alteração diferente da rota da maconha. Antes do Plano Colômbia, o tráfico de cocaína era feito principalmente via Amazônia. Com o Plano Colômbia passa por uma diminuição da produção de coca. O resultado disso foi o aumento da plantação de coca na Bolívia e no Peru, suprimindo a demanda por coca e ocupando o mercado que ficou sem fornecedor. Com isso, no Brasil, a rota da cocaína ficou mais pulverizada, sendo registrados os maiores índices de apreensões na fronteira com a Bolívia, no Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, seguidos pela fronteira com a Colômbia, Amazonas, para depois voltar para a fronteira com a Bolívia e com Rondônia, conforme demonstra a tabela:

TABELA 4 - APREENSÃO DE COCAÍNA NO ANO DE 2010 POR ESTADO

Estado	Apreensão
DPF/Mato Grosso	3.570,48 kg
DPF/ Mato Grosso do Sul	2.987,36kg
DPF/Amazonas	1.836,72kg
DPF/Rondônia	1.445,61kg
DPF/Paraná	1.003,71kg
DPF/Rio Grande do Sul	869,84kg
DPF/Acre	851,85kg
DPF/Pará	291,17kg
DPF/Santa Catarina	236,71kg
DPF/Roraima	84,06kg
DPF/Amapá	47,95kg

FONTE: Departamento da Polícia Federal (2012)

Os estados que fazem fronteira com a Bolívia – Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre – representam juntos 32,7% das apreensões de cocaína. Enquanto na fronteira com a Colômbia, o Amazonas representa 6,7%.

Sendo assim, os dados coletados junto a Polícia Federal comprovam a ideia proposta ao início do capítulo, o Plano Colômbia alterou a rota do tráfico na América do Sul. A comprovação é vista por meios dos dados que mostram que as apreensões não apenas aumentaram, como também, mudaram de estados, os estados ao centro oeste e sul do Brasil constituem, após o Plano, a rota do tráfico de cocaína. Além disto, os dados mostraram que a maconha consumida no Brasil não é somente de produção interna, mas também é trazida do Paraguai, como confirmam os números ao colocar o Paraná como principal estado de apreensão de maconha.

Conclui-se que o objetivo deste capítulo foi demonstrar como a questão do tráfico de drogas passou por grande debate no cenário internacional, fez parte da agenda das Nações Unidas, para depois ser foco da atenção dos Estados Unidos, que centralizam seus esforços na região latina, especificamente na América do Sul, no que concerne ao tráfico de drogas. Com esse foco norte-americano, a dinâmica do tráfico de drogas no sul do continente muda, impactando nas fronteiras brasileiras. O resultado foi a intensificação do tráfico de drogas principalmente nas fronteiras Sul e centro-oeste, especificamente nos estados do Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que fazem parte do recorte geográfico do presente trabalho. No próximo capítulo, será examinada a securitização do tema no Brasil com reflexos nas ações desenvolvidas pelo governo brasileiro nestas fronteiras.

4 A SECURITIZAÇÃO DO TEMA NA FRONTEIRA BRASILEIRA

Após o final da Guerra Fria à preocupação estratégico-militar associou-se a outras dimensões como, por exemplo, a preocupação econômica e ecológica e novos temas passaram a ocupar um espaço mais amplo no debate político e acadêmico. De maneira mais específica, os principais fenômenos debatidos são: a concorrência econômica-tecnológica, os desequilíbrios ambientais, a explosão populacional, as migrações internacionais e o narcotráfico. Além disto, como visto no capítulo anterior, a emergência do problema com o tráfico de drogas ilícitas surge em toda a América do Sul e o problema se intensifica nos anos 2000.

Desta maneira, o objetivo central desta etapa do trabalho é verificar a hipótese da dissertação segunda a qual é possível identificar um processo de securitização do narcotráfico no Estado brasileiro no período de 1976 a 2011. Sendo assim, de maneira mais específica, o foco principal é analisar as políticas, leis estabelecidas para o combate ao narcotráfico, as ações efetivas do governo que transpassam questões políticas e, com esses dados, confirmar se houve um processo de securitização do narcotráfico no Brasil.

O conceito de securitização está embasado no marco teórico adotado na presente pesquisa, a teoria da Escola de Copenhague, conforme visto no segundo capítulo. Segundo a Escola, qualquer assunto pode se tornar uma ameaça à segurança, passando a fazer parte da agenda de segurança da comunidade internacional e/ou dos Estados. Para isso o assunto é securitizado. Com a consciência de que este conceito específico da Escola baseia-se na teoria construtivista esta etapa do trabalho buscará a construção social do tema. Para isso, reconstruirá os passos da securitização do tema. Outro ponto teórico importante a ser lembrado no início deste capítulo é o alinhamento teórico da Escola com o realismo. Conforme visto no segundo capítulo o alinhamento ao realismo continua presente no que tange a ontologia da pesquisa: os teóricos de Copenhague, assim como os realistas, mantem o Estado como objeto de pesquisa. Por esse motivo, este trabalho procurou indícios da securitização do tema por vias estatais. Outro ponto importante a ser destacado fazendo alusão ao capítulo teórico é a confirmação de que os setores estudados são o político e o militar, tendo o foco principalmente no

setor político. O setor militar será analisado apenas no que tange o Plano Estratégico de Fronteira.

O recorte temporal adotado é de 1976 a 2011. O ano de 1976 foi escolhido por ser o que determinou o início da politização do tema, conforme será visto a seguir. E o ano de 2011 é encarado como a efetivação da securitização do caso por ser o ano da publicação do Plano Estratégico de Fronteira. Para identificar a evolução do tema no Estado brasileiro, ou seja, para compreender como o tema passou de não politizado para politizado e, em seguida, para iniciar o processo de securitização e, enfim, ser descrito como securitizado, será feita uma leitura da legislação referente ao tema, além da análise documental dos dados coletados junto ao governo, e a análise da formulação de políticas públicas.

Desta maneira, o capítulo estará dividido em duas partes principais. A primeira etapa trará a revisão da legislação brasileira para o tráfico. A segunda seção abordará o Plano Estratégico de Fronteiras, a Operação Ágata e por fim, especificamente a Operação Ágata 2.

4.1 HISTÓRICO BRASILEIRO PARA O NARCOTRÁFICO

Conforme apontado anteriormente o objetivo desta seção do capítulo é reconstruir os passos brasileiros para a securitização. Seguindo o ordenamento teórico de reconstrução social, esta etapa do trabalho abordará a construção do tema narcotráfico dentro do Estado brasileiro. Para isto, serão utilizados documentos oficiais e entrevistas que viabilizem esta reconstrução.

4.1.1 Narcotráfico: Não Politizado

Por mais que pareça um assunto atual, a legislação brasileira lida com o tema *tráfico ilícito de drogas* há muitos anos. O primeiro registro é de 1890, demonstrando que o tema existe na agenda legislativa do país, mas ainda não apresenta grandes preocupações, sendo caracterizado como não politizado. O

Código Penal da época tipificou a conduta de expor à venda ou ministrar substâncias venenosas sem legítima autorização e sem as formalidades previstas nos regulamentos sanitários. Com a consolidação das Leis Penais, em 1932, ocorre nova disciplina da matéria, no sentido da densificação e da complexificação das condutas contra a saúde pública. O artigo 159³¹ do Código de 1890 é alterado, sendo acrescentados a ele doze parágrafos.

Em 1936 foi criada a Comissão Permanente de Fiscalização que, em 1938, foi substituída pela Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes. Em seguida veio a primeira grande regulamentação de tóxicos, através do Decreto-lei nº 891, de 25 de novembro de 1938. A edição do Decreto-Lei 891/38 regulamenta questões relativas à produção, ao tráfico e ao consumo e proíbe inúmeras substâncias consideradas entorpecentes. (CORDEIRO, 2000).

Mesmo com a criação da Comissão, o assunto permanece como não politizado, pois as ações eram pontuais, apenas para lidar com pequenas ocorrências de segurança pública. Com a publicação do Código Penal, atualmente vigente pelo Decreto-Lei 2.848/40, a matéria é recodificada sob o mote de comércio clandestino ou facilitação de uso de entorpecentes, previsto no artigo 281:

importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar ao consumo substância entorpecente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. (BRASIL, 1940).

Embora sejam encontrados resquícios de criminalização das drogas ao longo da história legislativa brasileira, somente a partir da década de 1940 é que se pode verificar o surgimento de uma política proibitiva sistematizada. Nota-se que as políticas de controle de drogas, a partir desse momento, são estruturadas com a criação de sistemas punitivos autônomos que apresentam relativa coerência discursiva, isto é, modelos criados objetivando demandas específicas e com processos de seleção e incidência dos aparatos repressivos regulados. (CARVALHO, 2007).

³¹ “**Art. 159.** Expôr à venda, ou ministrar, substancias venenosas, sem legitima autorização e sem as formalidades prescriptas nos regulamentos sanitários: Pena – de multa de 200\$ a 500\$000.” (BRASIL, 1890).

A década de 1950 fomenta o primeiro discurso relativamente coeso sobre as drogas ilegais e a necessidade de seu controle repressivo. Nessa década passa a ser gestada uma ideologia de diferenciação. O objetivo é traçar uma nítida distinção entre o consumidor e o traficante, ou seja, entre doente e delinquente. Assim, sobre os traficantes recaía o discurso jurídico-penal³² e sobre o consumidor incidia o discurso médico-psiquiátrico³³, consolidado pela perspectiva sanitarista em voga nas décadas de 1950 e de 1960. (*Ibid.*, 2007).

O Congresso Nacional, no ano de 1964, ratificou a Convenção Única sobre Entorpecentes, assinada em Nova Iorque em março de 1961³⁴, por meio do Decreto nº 54.216. Em seu preâmbulo, o Decreto reconhece que o uso médico de entorpecentes é indispensável para o alívio da dor e do sofrimento. Porém, reconhece igualmente que a toxicomania é grave mal para o indivíduo e constitui um perigo social e econômico para a humanidade. Além de reconhecer que o vício é um perigo para a sociedade, o Decreto considera que as medidas contra o uso indevido de entorpecentes exigem uma ação conjunta e universal para serem eficazes. E julga que esta atuação universal exige uma cooperação internacional, orientada por princípios idênticos e objetivos comuns. Da mesma maneira, seu texto reconhece a competência das Nações Unidas e seus órgãos, em matéria de controle de entorpecentes. (BRASIL, 1964).

Em 1967, outro Decreto-lei foi lançado, o de nº159. Este equiparou as substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica aos entorpecentes. A pretensão era de atingir mais genericamente os produtos da química que produziam dependência, como anfetaminas e alucinógenos. Após três anos de vigência do Decreto-Lei 385/68, a Lei 5726/71 adequa o sistema repressivo brasileiro de drogas às orientações internacionais. Esta lei redefine as hipóteses de criminalização e modifica o rito processual penal, inovando na técnica de repressão aos estupefacientes.

Neste período é possível verificar que existe um debate acerca do limite tênue entre drogas medicinais e drogas alucinógenas, mas não existe um

³² Por discurso jurídico-penal entende-se o discurso feito ao traficante de drogas. Nele são utilizados recursos penais, como gravidade do crime para a Lei Penal, como pode ser processado pelo Estado e todos os agravantes que a lei dispõe para estes casos. (CARVALHO, 2007).

³³ Por discurso médico psiquiátrico entende-se o discurso feito ao usuário de drogas que é visto como doente, como vítima de uma situação, como refém de substâncias que o retiraram de seu estado psiquiátrico normal. (CARVALHO, 2007).

³⁴ O teor desta Convenção foi visto no capítulo três. É importante salientar que essa Convenção é um importante documento da ONU sobre drogas. Conforme foi visto anteriormente.

envolvimento do governo nacional no tema. É possível perceber a participação de agências sanitárias e legais para solucionar problemas pontuais, caracterizando o tema ainda como não politizado até este momento. Mas, a partir de 1971 os debates se intensificam e é possível perceber a participação de mais agências governamentais no debate da próxima lei, a Lei de Tóxico de 1976. A Lei de Tóxico teve seu projeto elaborado por Menna Barreto, jurista, no início de 1976. A lei será tratada na subseção seguinte deste capítulo.

4.1.2 Narcotráfico: Politização

A Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, também conhecida como a Lei de Tóxico, criou figuras penais específicas de posse, tráfico e condutas afins, mas mais importante que isto, a Lei de Tóxico representa a primeira política pública brasileira para o tráfico. A atualização das relações de entorpecentes e equiparados é de responsabilidade da Divisão Nacional de Vigilância Sanitária de Medicamentos. Esta Política instaura no Brasil um modelo inédito de controle, que acompanhou orientações político-criminais refletidas nos tratados e convenções internacionais. (CORDEIRO, 2000). Sendo assim, não por acaso no Brasil o tema passa de não politizado para politizado. O marco desta mudança é a política pública de 1976 que surgiu sob a influência dos dois tratados internacionais vigentes na Época e anteriormente vistos neste trabalho, a Convenção de 1961 e a Convenção de 1971.

Por se tratar de uma lei robusta, que foi elaborada com estudos prévios das figuras penais e por ser, principalmente, uma política pública que abarca um conjunto de leis, artigos, especificações, criados para lidar com a prevenção, com o crime e a punição, ela marca a politização do tema, ou seja, marca a participação do governo, o envolvimento do Estado, sem que haja a ação imediata e emergencial. A política pública, expressa na Lei nº 6.368/76 dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. Está dividida em cinco capítulos e um total de 47 artigos.

O crime do tráfico é o cerne orientador e o principal foco de preocupação da repressão aos entorpecentes da Política de Tóxicos. São previstas vinte condutas

caracterizadoras do tráfico, elencadas pelo manuseio da droga sem fim de consumo ou mesmo independente de sua destinação, pelo risco comunitário que representam. São elencadas no artigo 12 da Lei: “importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar. Substância entorpecente”. (BRASIL, 1976). Essa forma de indicação especificada das diversas condutas é também usada em vários acordos internacionais, em especial no Acordo Sul-americano de Entorpecentes e Psicotrópicos, celebrado em Buenos Aires, em 27 de abril de 1973.

Para compreender a abrangência desta política será exposto, no presente trabalho, a disposição da Lei que representa a política pública. O primeiro capítulo dispõe sobre a prevenção, o segundo discorre sobre o tratamento e a recuperação, o terceiro capítulo sobre os crimes e penas, o quarto capítulo trata do procedimento penal e, por fim, o último abrange disposições gerais. Segundo consta no capítulo IV, o procedimento penal era iniciado pela polícia, que encaminharia o caso para o juiz, que encaminhava para o Ministério Público, o qual emitia laudo sobre o caso para o juiz dar continuidade ao processo. Estas eram as autoridades envolvidas com o procedimento penal. Essas autoridades judiciárias podiam requisitar inspeções às autoridades sanitárias.

Esta Lei ainda deixava claro, no artigo 39, que autoridades sanitárias, policiais e alfandegárias eram responsáveis pela organização de estatísticas, registros e demais informes, inerentes às atividades relacionadas com a repressão e prevenção de que trata a Lei. E o artigo 44 confirmava o envolvimento apenas de policiais na repressão: “Art.44. Nos setores de repressão a entorpecentes do Departamento da Polícia Federal, só poderão ter exercício policiais que possuam especialização adequada”. (BRASIL, 1976).

Após a implementação desta política pública em 1976, outra convenção internacional foi assinada pelo Estado brasileiro, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, convenção assinada em Viena, em 1971. O objetivo principal da Convenção era prevenir e combater o abuso e o tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas, acreditando que medidas eficazes contra o abuso de tais substâncias requerem ação e coordenação universal. E, por fim, reconhece as Nações Unidas como órgão indicado para coordenar estes objetivos. A importância deste documento internacional foi vista no capítulo anterior desse trabalho. Aqui é

importante salientar que, apesar dos esforços da ONU na década de 1960 e 1970, neste período o tema no Brasil passou apenas de não politizado para politizado e que mesmo a Convenção tendo sido assinada em 1971, o Brasil a ratificou apenas em 1991, conforme será visto a seguir. (BRASIL, 1977).

Ainda mantendo o tema como politizado foi criado, no ano de 1986, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), o qual dispunha sobre bens apreendidos e adquiridos como produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas. O Fundo foi instituído através da Lei 7.560, de 19 de dezembro de 1986. (BRASIL, 1986). O tema permanece como politizado, pois a criação do Fundo reforça o envolvimento do governo federal, comprova que o tema passa a fazer parte da agenda do Estado, mas ainda não existem ações emergenciais por parte do governo federal para determinar um avanço de *status* de politizado para em processo de securitização.

A Constituição Federal confirma a politização do tema, pois, em seu corpo, trouxe esclarecimentos sobre o assunto, demonstrando, mais uma vez, que neste momento o governo está envolvido e o tema faz parte da agenda governamental, no seu artigo 5º, XLIII:

A lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que podendo evitá-los, se omitirem. (BRASIL, 1988)

Além da presença do tema no artigo 5º, o mesmo é abordado também no capítulo III da Constituição, intitulado *Da Segurança Pública*, mais especificamente no artigo 144. Este artigo deixa claro que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Seguindo o texto, em seu parágrafo 1º, a Constituição esclarece que prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho³⁵ são de responsabilidade da Polícia Federal:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988)

A constituição demonstra, claramente, a politização do tema. Primeiramente por deixar claro que o tráfico de drogas é um crime hediondo, ou seja, é inafiançável, insuscetível de graça e anistia. Por inafiançável entende-se que o indivíduo, se acusado por tráfico, não poderá pagar fiança para ser liberado. Em casos de crimes não hediondos, onde estejam ausentes os requisitos da prisão preventiva, o juiz deverá conceder a liberdade provisória. Neste momento a fiança pode ser requerida ao juiz que decidirá em 48 horas qual será a fiança³⁶. No caso do tráfico de drogas este direito não é concedido. A graça é concedida pelo Presidente da República podendo extinguir a pena, parcial ou totalmente, não sendo possível para crimes hediondos, sendo assim, o tráfico de drogas. E, por fim, a anistia. A anistia é concedida a todos que cometeram crimes políticos durante a ditadura militar – 02/09/1961 a 15/08/1979. O benefício da anistia é a reintegração de cargos militares, colaboradores de empresas privadas, representantes sindicais, exceto se o beneficiado de anistia também for acusado de tráfico de drogas. Nesse caso, não mais será beneficiado pela Lei da Anistia³⁷.

Em 1990, a Lei 8.072 concretizou a previsão constitucional e, equiparando o tráfico de entorpecentes aos crimes hediondos, manteve a impossibilidade de fiança,

³⁵ Segundo o Código Penal, artigo 334, contrabando ou descaminho consiste em Importar ou exportar mercadoria proibida ou iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria.

³⁶ Este procedimento está descrito no Código Penal, Decreto-Lei 3689/41. (BRASIL, 1941).

³⁷ A Lei da Anistia está descrita na Lei nº 6683 de 28 de agosto de 1979. (BRASIL, 1979)

graça ou anistia, acrescentando-se, também, a proibição à liberdade provisória, além de aumentar o prazo da prisão temporária para trinta dias prorrogáveis. Previu, também, a delação como causa especial de diminuição de pena. (CORDEIRO, 2000). Neste mesmo ano, o governo federal estabeleceu, via Decreto nº 98.961, de 16 de fevereiro de 1990, a expulsão de estrangeiro condenado por uso indevido ou tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.

Ao final do ano de 1991, a Lei nº 8.257, de 26 de novembro, dispôs sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Logo no seu primeiro artigo, a Lei deixa claro seu objetivo de que as glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas seriam imediatamente expropriadas e destinadas ao assentamento de colonos. Sobre o mesmo tema, dispôs o Decreto nº 577, de 24 de junho de 1992. Desta vez o conteúdo do Decreto deixa claro que este trabalho será feito pela Polícia Federal junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Permanecendo como politizado, o governo seguiu participando e se envolvendo com o tema. O Presidente Fernando Collor de Mello, em junho de 1991, por meio do Decreto nº 154, promulgou a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, concluída em Viena no ano de 1988. Seu preâmbulo traz agora um caráter mais imediatista, alertando, de maneira urgente, sobre as ameaças do tráfico internacional:

Profundamente preocupadas com a magnitude e a crescente tendência da produção, da demanda e do tráfico ilícitos de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, que representam uma grave ameaça à saúde e ao bem-estar dos seres humanos e que têm efeitos nefastos sobre as bases econômicas, culturais e políticas da sociedade, (...), Reconhecendo os vínculos que existem entre o tráfico ilícito e outras atividades criminosas organizadas, a ele relacionadas, que minam as economias lícitas e ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados; Reconhecendo também que o tráfico ilícito é uma atividade criminosa internacional, cuja supressão exige atenção urgente e a mais alta prioridade, (...); Decididas a privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade; Interessadas em eliminar as causas profundas do problema do uso indevido de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, compreendendo a demanda ilícita de tais drogas e substâncias e os enormes ganhos derivados do tráfico ilícito. (BRASIL, 1991)

Ainda mantendo ações políticas, o governo brasileiro demonstra seu envolvimento com o tema no ano de 1993, quando foi criada a Secretaria Nacional de Entorpecentes, com a Lei nº8.764. A Secretaria é vinculada ao Ministério da Justiça e compete a ela supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes. Incumbe à Secretaria promover a integração ao Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes dos programas dos órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que exerçam atividades correlatas à prevenção, fiscalização e repressão do uso e do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias que determinem dependência física ou psíquica. A Secretaria confirma a politização do tema por ser o instrumento de viabilização e desenvolvimento de uma política pública para o tráfico de ilícitos. É importante salientar que a criação da Secretaria não é encarada apenas como uma lei, mas como o desenvolvimento da política pública brasileira para o tema. (BRASIL, 1993).

No ano de 1995, outra lei é promulgada para o combate a drogas ilícitas. Mesmo com todas estas ações, e com esta nova lei, o assunto permanece como politizado, pois existe a ação governamental, mas não uma ação emergencial, uma ação imediata de contenção. A Lei nº9.017, de 30 de março, estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e de outras substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. (RODRIGUES, 2001).

A Lei, composta por 23 artigos, já em seu artigo inicial, afirma que estão sujeitos a controle e fiscalização, em sua “fabricação, produção, armazenamento, transformação, embalagem, venda, comercialização, aquisição, posse, permuta, remessa, transporte, distribuição, importação, exportação, reexportação, cessão, reaproveitamento, reciclagem e utilização”, todos os produtos químicos que possam ser utilizados como insumo na elaboração da pasta da cocaína. E seu artigo terceiro legisla que compete ao Departamento de Polícia Federal a fiscalização e o controle dos produtos e insumos químicos e a aplicação de sanções administrativas deles decorrentes. (BRASIL, 1995, p. 1).

Esta análise das leis e dos primeiros indícios de política pública auxilia na confirmação do *status* do tema. Até este momento este embasamento histórico legal comprova a politização do tema. O Ministério da Saúde, mais especificamente seu

órgão, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, lançou em 12 de maio de 1998, a Portaria nº344, que aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle. A extensa norma administrativa é composta por onze capítulos e cento e dez artigos. Em seu primeiro artigo já define que é necessária Autorização Especial – Licença concedida pela Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde a: empresas, instituições e órgãos para o exercício de atividades de extração, produção, transformação, fabricação, fracionamento, manipulação, embalagem, distribuição, transporte, reembalagem, importação e exportação das substâncias constantes das listas anexas ao Regulamento Técnico, bem como os medicamentos que as contenham. Este Regulamento Técnico elenca 16 listas, totalizando cerca de 505 substâncias regulamentadas, ou seja, cerca de 500 substâncias são submetidas a fiscalização do governo federal, por meio da Polícia Federal e necessitam de autorização para circulação dentro do Estado. Sendo estas liberações: Autorização Especial, Autorização de Exportação, Autorização de Importação, Certificado de Autorização Especial e Certificado de Não Objeção. (RODRIGUES, 2001).

O próximo passo relevante para o combate ao narcotráfico foi no ano de 2000, com o Decreto nº3696, que dispõe sobre uma grande política pública para o tema, o Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD. O Sistema aponta para a intensificação do debate acerca do tráfico, da produção e do uso de drogas, mas ainda não ocorrem ações imediatistas para o tema. Os objetivos do SISNAD são: 1) formular a Política Antidrogas do Estado; 2) compatibilizar planos estaduais e municipais antidrogas com o plano nacional antidrogas; 3) estabelecer prioridades nas ações governamentais por critérios técnicos, econômicos e administrativos; 4) manter as estruturas governamentais responsáveis pelo combate às drogas modernizadas. Integrante ao SISNAD está o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), como órgão normativo. O CONAD é o órgão normativo e de deliberação coletiva, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

No ano seguinte, foi lançada outra Lei de interesse para o presente estudo, não especificamente sobre tráfico ilícito de entorpecentes, mas envolvendo as Forças Armadas. O Decreto nº3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem. Em seu artigo 3º, o Decreto afirma que, esgotados os instrumentos previstos no capítulo sobre

segurança pública da Constituição e objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio – esgotados inclusive os instrumentos concernentes a Polícia Militar –, serão empregadas as Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, sempre que necessário para desenvolver ações de polícia ostensiva, seja de natureza preventiva ou repressiva. (BRASIL, 2001). Este emprego das Forças Armadas deve ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, sendo a decisão do emprego ou não presidencial. Segundo o sétimo artigo, em casos de emprego, além de envolver o Ministério da Defesa também deve ser envolvido o Ministério das Relações Exteriores para lidar com eventuais repercussões no cenário internacional. (*Ibid.*).

Importante salientar que neste momento o Brasil acompanha a América do Sul. No contexto regional o ano de 2000 é o primeiro ano da implantação do Plano Colômbia. Com esse Plano esforços internacionais em toda a região instigavam os países a reforçar suas ações na luta contra as drogas. Neste mesmo ano o Brasil lança o SISNAD. Conforme foi visto no capítulo anterior, existia um incentivo norte-americano à participação das FFAA no combate ao tráfico de ilícitos, e em 2001, o Brasil aprova a chamada Lei e Ordem, que possibilita intervenções militares em questões civis. Outro indicio da influencia internacional no Brasil é a Lei antidrogas de 2002 que será vista a seguir. Durante a análise não foi o objetivo do trabalho identificar os focos de pressão, influência internacional, nem mesmo os motivos da securitização. O foco da pesquisa foi identificar se houve a securitização do narcotráfico.

No ano de 2002 foi lançada outra lei de grande relevância para o combate ao tráfico de entorpecentes: a de nº10.409. A grande relevância desta lei está em ela não se tratar apenas de um instrumento jurídico, mas sim por representar uma nova iniciativa do governo na criação de uma nova política pública para o tema. Esta política dispõe sobre a prevenção, a fiscalização, o tratamento, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícito de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica. Esta política segue comprovando que o tráfico ainda permanece como politizado.

Apesar da política ser instaurada no ano de 2002, seu projeto de lei inicial data de 1991, na Câmara dos Deputados, e passou para aprovação do Senado Federal apenas em 1996. Tramitou pelo Senado Federal até o ano de 2002, quando foi encaminhada para aprovação do Presidente da República. Foi, então, que a Lei

nº10.409 foi aprovada, porém com vetos. Do projeto inicial foram vetados: Artigos 1º, 3º, 12º, 28º, 32º, 35º, 36º, 42º, 43º, 44º, 49º, 54º, 56º, 57º, 58º, 59º e os Capítulos, III – dos crimes e das penas – e VII – Da Cooperação Internacional.

No dia onze de janeiro de 2002, por meio de mensagem oficial, o presidente do Senado Federal justificou seus vetos (BRASIL, 2002). Aos artigos 1º e capítulo III, a justificativa do veto foi a inconstitucionalidade dos artigos, que resulta na incapacidade de o sistema legal proposto substituir plenamente a Lei nº6.368. A justificativa para o artigo 3º é que ele representa um retrocesso, levando em consideração que a Lei 6.368 continuará em vigor, pois este terceiro artigo trazia em seu texto “para fins desta Lei”, possibilitando restrições de interpretação ao não abarcar a lei anterior – nº 6.368.

Para o artigo 12 foi apresentada uma proposta de levar o assunto separadamente para votação, pois trata das redes de serviço à saúde. O projeto sugere que todo o serviço de saúde relacionado a drogas seja subsidiado pelo Fundo Nacional Antidrogas, mas a justificativa do veto afirma que este dever precisa ser dividido entre diversas agências do governo e da sociedade. Para o capítulo III – artigo 14 ao 26 -, além de justificar como inconstitucional, também afirma que o projeto deixou de fixar normas precisas quanto a limites e condições das penas cominadas. E, por fim, afirma que muitos dos artigos deste capítulo estão previstos na Lei anterior, 6.368, que continuará em vigência. O artigo 28 também é justificado como inconstitucional. O artigo 32 foi vetado por limitar a atuação do Ministério Público, pois, em caso de deferimento do pedido feito por advogado ao juiz, o Ministério Público ficaria impedido de exercer sua prerrogativa constitucional.

O artigo 35 foi vetado por restringir as hipóteses previstas no ordenamento codificado. Segundo a carta, o expurgo da possibilidade de decretação de prisão preventiva por conveniência da instrução criminal constitui grave ofensa ao interesse público. Os artigos 36 e 44 foram vetados pelos mesmos motivos do capítulo III. O artigo 42 foi vetado por não deixar claro se o artigo trata do usuário ou do traficante. Na justificativa, o presidente afirma que esta discussão é pública e foi decidido que é necessária a distinção entre criminosos e viciados.

O artigo 49 trata sobre a perda da nacionalidade brasileira e é vetado por dar um tratamento diferenciado a questão. O projeto de lei afirma que a perda na nacionalidade será por meio de processo administrativo declaratório, ao passo que a Lei Maior prevê a perda por sentença judicial e, por isso, contraria o disposto na

Constituição Federal e pode gerar constrangimentos internacionais. O Capítulo VII, que dispõe sobre cooperação internacional, foi inteiramente vetado – artigos 51 e 52. Segundo a mensagem este capítulo apresenta vários e graves problemas:

Primeiro, remete a cooperação judiciária a questões de "bons costumes", expressão indefinida e que não acrescenta nada às hipóteses de concessão ou de negação de assistência judiciária. Em segundo lugar, elenca de maneira incompleta as formas de cooperação, excluindo, por exemplo, o bloqueio de bens e produtos do crime. Em terceiro lugar, o inciso V do art. 51 dispõe sobre outras formas de assistência previstas na legislação em vigor, sem mencionar, como deveria, dispositivos de instrumentos internacionais bilaterais e multilaterais existentes sobre o tema, que são muitos. (BRASIL, 2002, p. 23).

O artigo 54 do projeto aborda os meios de divulgação das apreensões, afirmando que os valores seriam sigilosos. Foi vetado por não especificar os meios e os dados que serão sigilosos, pois gera dificuldades na aplicação da norma e na divulgação de dados de interesse público. O artigo 56 foi vetado pelos mesmos motivos do capítulo III. Os artigos 57, 58 e 59 foram agrupados em uma só justificativa, que é inconstitucionalidade e matéria já prevista na Lei 6.368. Apesar de todos estes vetos a Lei, em seu segundo artigo, expressa que “é dever de todas as pessoas, físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, com domicílio ou sede no País, colaborar na prevenção da produção, do tráfico ou do uso indevido de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica”. (BRASIL, 2002).

O capítulo IV aborda o procedimento penal. Em seu artigo 33, afirma que, em qualquer fase da persecução criminal relativa aos crimes previstos nesta Lei, são permitidas, mediante autorização judicial, infiltrações policiais e a não atuação policial com a finalidade de identificar e responsabilizar o maior número possível de integrantes em operações de tráfico. Além destas duas permissões, a Lei especifica que o procedimento penal deve seguir o previsto na Lei nº9.034 de 1995, a qual dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas, ou seja, a Lei define e regula meios de prova e procedimentos investigatórios que versarem sobre crime resultante de ações de quadrilhas e crimes organizados.

Esta Lei sobre crimes organizados, em sua disposição geral, afirma que os órgãos da polícia judiciária estruturarão setores e equipes de policiais especializados no combate à ação praticada por organizações criminosas. Sendo assim, também

quando se trata de tráfico ilícito, os encarregados por combatê-lo são os policiais, liderados pela polícia civil.

Reforçando o argumento que o tráfico de drogas é uma questão politizada, no ano de 2003 o CONAD lança sua primeira resolução que estabelece orientações estratégicas e diretrizes para o Sistema Nacional Antidrogas. Trata-se do aumento do envolvimento governamental por meio de políticas públicas, mas ainda não uma ação emergencial. Neste documento, o CONAD propõe 15 orientações estratégicas para a redução da oferta e da demanda de drogas. São elas: I) garantir os Direitos Fundamentais da pessoa humana; II) promover a inclusão social do cidadão; III) promover valores éticos, culturais e de cidadania; IV) reconhecer a família como importante fator de proteção; V) promover a participação da sociedade civil na redução da demanda e da oferta de drogas; VI) promover a ação governamental integrada nas três esferas de governo; VII) equilíbrio entre as ações para reduzir a oferta e a demanda; VIII) adotar abordagens globais de ação; IX) priorizar áreas e populações de maior risco; X) garantir assistência a dependentes químicos; XI) promover o conhecimento nacional sobre drogas; XII) promover a fiscalização e controle de substâncias e medicamentos; XIII) promover medidas de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro; XIV) acompanhar o aparecimento de novas drogas; e XV) garantir a atualização da política de governo e da legislação nacional para drogas. (BRASIL, 2003).

Sendo assim, percebe-se que o narcotráfico passa a ser identificado como politizado por passarem a existir políticas públicas sobre o tema. A seção demonstrou que a politização pode ser identificada em diversos momentos, com a implementação de políticas públicas e não apenas com leis pontuais, como foi o caso do período não politizado. O intuito da seção foi apresentar a criação das políticas e não a sua implementação, ou resultados. Para isso optou-se por apresentar seus aspectos legais, que por si só, já confirmavam a politização do tema.

4.1.3 Narcotráfico: Processo de securitização

No ano de 2004 é perceptível um agravamento do tema, os relatórios internacionais começam a divulgar um aumento na produção de cocaína no Peru e na Bolívia e é neste ano que surge a primeira medida emergencial do governo brasileiro, a chamada Lei do Abate. Esta lei marca o início do processo de securitização por possibilitar a ação imediata do governo, caso necessário. Ainda não é a ação em si, mas a legalização do ato, quando houver a ameaça. Importante salientar que, com a revisão legal do tema, é possível identificar que, neste momento da história brasileira, o tema passa a ser tratado como uma ameaça passível de uma ação imediata.

A Lei do Abate é fruto de uma revisão do código brasileiro da aeronáutica, mais especificamente o artigo 303, da Lei nº 7.565. A Lei dispôs sobre o que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de entorpecentes e drogas afins. (BRASIL, 2004). Segundo documento oficial da Aeronáutica, em abril de 2003 (FAB, 2004), um grupo de trabalho constituído por integrantes do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e especialistas do Comando da Aeronáutica reuniram-se com o objetivo de estudar a regulamentação da Lei do Tiro de Destruição.

O Decreto nº 5.144 estabeleceu os procedimentos a serem seguidos com relação a aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, levando em conta que elas podem apresentar ameaça a segurança pública. Ou seja, esgotados os meios coercitivos legalmente previstos, a aeronave será classificada como hostil e poderá ser destruída. A tabela abaixo demonstra os procedimentos de execução da chamada de *Lei do Tiro de Destruição*, ou *Lei do Abate*. (BRASIL, 2004).

SITUAÇÃO DA AERONAVE	NÍVEL DE MEDIDA	PROCEDIMENTOS
Normal	Situação de Normalidade	- Verificação das condições de voo da aeronave
Suspeita	Medidas de Averiguação	1) Reconhecimento à Distância 2) Confirmação de Matrícula 3) Contato Rádio Freq. Área 4) Contato Rádio Freq. Emergência 5) Sinais Visuais
	Medidas de Intervenção	6) Mudança de rota 7) Pouso Obrigatório
	Medidas de Persuasão	8) Tiros de Advertência
Hostil	Medidas de Destruição	9) Tiro de Destruição

QUADRO 3 - PROCEDIMENTOS LEI DO TIRO DE DESTRUÇÃO
FONTE: FAB (2004).

Apesar da Lei ser de 2004 a primeira ocorrência de utilização desta lei foi em 2009, em Rondônia, próximo a fronteira da Bolívia. O procedimento foi seguido chegando até o oitavo passo quando foram disparados tiros de advertência à aeronave colombiana, carregada com cocaína, que pousou em solo brasileiro.

Continuando com o processo de securitização, em 27 de outubro de 2005 o Presidente do CONAD, por meio da Resolução nº3, aprovou a Política Nacional Sobre Drogas (PNAD). Importante documento para o tema, a política primeiramente trás os seus pressupostos e os objetivos para, então, ser dividida em cinco tópicos principais: 1) prevenção; 2) tratamento, recuperação e reinserção social; 3) redução dos danos sociais e à saúde; 4) redução da oferta; e, por fim 5) estudos, pesquisas e avaliações.

De inovador, a Política Nacional Sobre Drogas destaca a necessidade de participação da sociedade civil. Pela primeira vez em textos legais é abordada a parceria entre governo e população:

A política realinhada orienta-se pelo princípio da responsabilidade compartilhada, adotando como estratégia a cooperação mútua e a articulação de esforços entre governo, iniciativa privada, terceiro setor e cidadãos, no sentido de ampliar a consciência para a importância da intersectorialidade e descentralização das ações sobre drogas no país. (CONSELHO NACIONAL ANTIDROGAS, 2005, p. 12)

Segundo este documento, foi adotada uma metodologia de interação entre governo e sociedade, visando facilitar a participação da população e garantir o caráter democrático e participativo da política. Este anseio pelo envolvimento da

sociedade nas discussões sobre o tema demonstra o agravamento do tema no decorrer da década.

No ano de 2006, a política pública prevista no ano de 2002 - Lei 10.409 - foi substituída por uma política pública mais abrangente, impressa na Lei nº11.343. Com esta política renovou-se a criação do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Além de instituir o SISNAD, a lei também prescreve medidas para prevenção do uso indevido de drogas, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes.

O novo SISNAD tem como objetivos: I) contribuir para a inclusão social do cidadão, visando **minimizar a possibilidade do cidadão** assumir comportamentos de risco **com** o uso indevido de drogas, tráfico ilícito e comportamentos relacionados; II) promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país; III) promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao tráfico ilícito e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, e, por fim, IV) assegurar as condições para a coordenação, a integração e a articulação das atividades do SISNAD. (BRASIL, 2006).

Outro diferencial desta nova política é a definição do conceito legal do termo *droga*. Abandona-se a expressão *substância entorpecente* ou que *determine dependência física ou psíquica*, segundo o parágrafo único do artigo 1º: “Parágrafo único: Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder da União”. (BRASIL, 2006, p. 1).

Além de conceituar o termo droga esta política também diferencia o usuário de drogas do traficante de drogas, e quais são as medidas punitivas para ambos os casos. A política afirma que “quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou tiver consigo para consumo pessoal” drogas consideradas ilegais poderá ser submetido a três penas: 1) advertência sobre o consumo de drogas; 2) prestação de serviços à comunidade; 3) medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. A determinação se a quantidade de droga encontrada com o indivíduo caracteriza-se como consumo pessoal ou não será feita pelo juiz. Todos os

casos que não se enquadrarem como consumo pessoal serão considerados como tráfico, sendo eles:

Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. (BRASIL, 2006, p. 3).

O terceiro capítulo do Título IV da Lei aborda o procedimento penal. Em seu conteúdo afirma-se que, para casos relativos às drogas, valem as disposições do Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal, ou seja, estão envolvidas as autoridades judiciais e policiais em casos relacionados a esta Lei. No artigo 53 a Lei afirma que, em qualquer fase da persecução criminal relativa aos crimes previstos na Lei, são permitidas ações do Ministério Público e policiais, se assim determinar a autorização judicial, sendo que, para fins de investigação, é autorizada a infiltração de agentes de polícia. (BACILA; RANGEL, 2007).

O artigo 64 traz outra novidade para a política antidrogas. O artigo afirma que a União, por intermédio da SENAD – Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas, instituída nesta mesma Lei – poderá firmar convênio com estados, Distrito Federal e com organismos orientados para a prevenção do uso indevido de drogas e orientados para a atuação na repressão à produção não autorizada e ao tráfico de drogas. (BRASIL, 2006). O capítulo V da nova Lei sobre drogas aborda a cooperação internacional, aliada à política externa brasileira. A lei confirma o princípio de não intervenção³⁸ e diz que respeitando este princípio, a igualdade jurídica, à integridade territorial e os pactos firmados, quando solicitado, o país prestará cooperação a outros países e organismos internacionais e, quando necessário, solicitará colaboração para: I. Intercâmbio de informações sobre legislação, experiências, projetos e programas contra drogas; II. Intercâmbio de inteligência policial sobre produção, tráfico e delitos relacionados às drogas; e III. Intercâmbio de informações policiais e judiciais sobre produtores e traficantes de drogas.

Esta nova política pública sobre drogas, apresentada nesse trabalho por meio de sua lei de criação, reafirma que o *status* do tema encontra-se em processo

³⁸ A partir dos anos 1990 a política exterior do Brasil desqualificou a força como meio de ação em favor da persuasão. Reforçou seu pacifismo, firmando pactos internacionais de desarmamento e afirmando sua posição contrária a intervenção em foros internacionais. (BUENO; CERVO, 2002).

de securitização. Ao determinar que, a partir de então, o termo drogas seria utilizado em discursos, ofícios e documentação oficial, a política confirma a suposição desse trabalho de que o tema encontra-se em processo de securitização. Além da definição de drogas, a política permite novos mecanismos de ação do governo com a possibilidade de parcerias com os estados e com a liberação da ação policial e do ministério público mesmo durante os trâmites judiciais. Além disso, permite a infiltração policial para a investigação e também fala em cooperação internacional como meio de solução para a ameaça.

O Decreto nº5.912, de setembro de 2006, regulamenta a Lei nº11.343. Este Decreto é composto por seis capítulos que orientam questões administrativas do CONAD e SISNAD. Este mesmo Decreto institui o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), vinculado ao SISNAD.

Desta maneira, é possível perceber que o tema encontra-se em processo de securitização de 2004 a 2011, pois as políticas analisadas neste período tem como objetivo prever uma possível intervenção estatal. Além disso, a análise deste período mostrou que os efeitos colaterais do Plano Colômbia foram sentidos no Brasil, fazendo com que a legislação brasileira se enrijecesse, pois, com a diminuição da produção de cocaína na Colômbia, aumentou a produção na Bolívia e Peru gerando pressão nas fronteiras brasileiras.

Novamente é possível perceber, com os resultados até então obtidos com esta pesquisa, que a securitização do tema no Brasil segue a securitização do tema na América do Sul. Apesar de não ser o foco da presente pesquisa, este aspecto instiga a pesquisadora. Os dados apresentados nos levam a duas possibilidades: primeiramente, analisando o histórico exposto no capítulo três, o Brasil seguiu o fluxo dos acontecimentos da região, ou seja, as iniciativas brasileiras foram respostas a pressão internacional exercida na região, sendo que a securitização brasileira foi um reflexo da securitização norte americana do tema. Porém, ao mesmo tempo, temos os dados referentes às apreensões na fronteira, que demonstram que não eram apenas políticas: a fronteira brasileira realmente enfrentava uma modificação da rota e um aumento no fluxo de drogas. Sendo assim, a securitização do tema no Brasil foi uma posição reativa ao aumento do tráfico e ao aumento do consumo de drogas internamente. Levando em consideração que, em última instância, estas duas proposições poderiam gerar mais um novo trabalho de pesquisa, a tendência inicial da pesquisadora é de acreditar que a securitização no

Brasil não foi um mero reflexo da securitização americana, bem como, não foi uma iniciativa própria. Sendo assim chega-se a um ponto de partida de que a securitização americana influenciou toda a região sulamericana. Com isso alterou o fluxo de drogas na fronteira brasileira e o Brasil, sob a influencia tanto das drogas, como do governo norte-americano, submeteu o narcotráfico à securitização.

4.1.4 Narcotráfico: Securitização

E, por fim, em 8 de junho de 2011, o Decreto nº 7.496, institui o Plano Estratégico de Fronteira confirmando a securitização do narcotráfico. A presidente institui o Plano com o objetivo de fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira. Segundo seu artigo segundo, a Lei fixa, como diretrizes: I) a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e das Forças Armadas; e, II) a integração com países vizinhos. (BRASIL, 2011).

Desta maneira pode-se sistematizar o histórico legislativo referente às drogas com o seguinte quadro:

Nível de securitização	ANO	LEGISLAÇÃO	CONTEÚDO
Não Politizado	1890	Código Penal, Art.159º	Tipificou a conduta referente ao uso de substâncias psicotrópicas.
	1936	Decreto nº780	Criou a Comissão Permanente de Fiscalização.
	1938	Decreto 2953	Criou a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes.
	1938	Decreto-Lei nº891	Regulamentação de tóxicos.
	1940	Decreto-Lei nº2848, Art 281º	Regulamentou a produção, tráfico e consumo de Entorpecentes.
	1964	Decreto nº54.216	Instaurou Convenção Única Sobre Entorpecentes.
	1967	Decreto-Lei nº159	Equiparou substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica aos entorpecentes.
	1968	Decreto-Lei nº385	Regulamentou o comércio, posse ou facilitação destinadas à entorpecentes.
	1971	Lei nº 5.726	Adequou a legislação brasileira às orientações internacionais.

QUADRO 4 - COMPILAÇÃO LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA DROGAS

continua

conclusão

Politizado	1976	Lei nº6.368	Criou figuras penais de posse, tráfico e uso de entorpecentes.
	1977	Decreto nº79.388	Instaurou a Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas.
	1986	Lei nº 7.560	Criou o Fundo e Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB).
	1988	Constituição Federal, Artigos 5º e 144º	Regulamentação dos crimes envolvendo entorpecentes.
	1990	Lei nº8.072	Equiparou o tráfico de entorpecentes aos crimes hediondos.
	1991	Lei 8.257	Sobre expropriação de glebas.
	1991	Decreto nº154	Instaurou a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias psicotrópicas.
	1993	Lei nº8.764	Criou a Secretaria Nacional de Entorpecentes.
	1995	Lei nº9.017	Sobre o controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser usados na elaboração da cocaína e seus derivados.
	1998	Portaria nº344	Publicou o regulamento técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial.
	2000	Decreto-Lei nº3.696	Dispões sobre o Sistema Nacional Antidrogas.
	2001	Decreto-Lei nº3.887	Sobre o Emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem.
	2002	Lei nº10.409	Sobre prevenção, fiscalização, tratamento, controle e repressão à produção, uso e tráfico.
	2003	Resolução nº1 CONAD	Dispõe sobre orientações estratégicas e diretrizes para o Sistema Nacional Antidrogas.
Processo de securitização	2004	Decreto nº 5.144	Lei do Abate. Lei que permite a destruição de aeronaves hostis
	2005	Resolução nº3 CONAD	Instaurou a Política Nacional Sobre Drogas (PNAD).
	2006	Lei nº11.343	Instaurou a nova Lei Antidrogas.
	2006	Decreto-Lei nº5.912	Regulamentou a Lei nº11.343 e regulamentou questões relativas ao CONAD e SISNAD
Securitizado	2011	Decreto nº 7.496	Instaura o Plano Estratégico de Fronteira

QUADRO 4 - COMPILAÇÃO LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA DROGAS
 FONTE: A autora (2013)

Com a análise da tabela e conforme visto anteriormente, pode-se observar que, até o ano de 1976, eram aprovadas apenas leis de caráter imediatista, que buscavam resolver problemas pontuais que se sobressaltavam na sociedade. Portanto, a questão do tráfico de drogas neste período pode ser classificada como não politizada: existem leis pontuais, mas não o envolvimento representativo do governo. Em 1976 foi lançada a primeira lei antidrogas, uma política pública

planejada para lidar com problemas de tráfico de ilícito. Desta maneira marca a mudança de *status* do tema que, a partir de então, pode ser classificado como politizado, pois o governo começa a se envolver com o tema.

Após 1976 o problema do tráfico permaneceu, até mesmo aumentou e a política brasileira continuou se desenvolvendo para controlar todas as adversidades que as drogas traziam a sociedade. Outro indício de que a questão passou à politizada no Estado brasileiro aparece em 1988, com a Constituição Federal. O tema segue politizado, quando em 1990 equiparou-se o tráfico a crimes hediondos. Em 1993 criou-se a Secretaria Nacional de Entorpecente. Após a Constituição não mais leis imediatistas foram criadas e sim leis com caráter permanente, políticas públicas, e não apenas legislação, mas um aparato começa a se configurar, materializado na Secretaria, características estas que confirmam a politização do tema, ou seja, o envolvimento do governo federal com o tráfico de drogas.

Com o agravamento do problema o governo deixou de apenas pensar em medidas de punição e medidas para a repressão e passou a pensar em medidas de prevenção ao crime e, principalmente, a criminalização. Foi neste sentido que, em 2000, lançou o Sistema Nacional Antidrogas. Em 2003 publicou orientações estratégicas para este sistema e em 2005 instaurou a Política Nacional Sobre Drogas, demonstrando o constante desenvolvimento do tema como politizado.

Com a maior complexidade do tema no território nacional, o governo também lançou mão de aparatos para além de institucionais e estratégicos. Em 2001 estabeleceu o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e em 2004 iniciou o processo de securitização com a aprovação da chamada Lei do Abate permitindo o abate de aeronaves hostis. Apesar de não se tratarem de questões específicas para o combate ao tráfico, representam um agravamento de casos relacionados também a crimes envolvendo drogas ilícitas.

O ano de 2006 mostra que muito esforço era demandado do Estado para lidar com os novos desafios que o tráfico internacional de ilícitos trazia para a sociedade brasileira e mostra, também, que uma ação conjunta de vários órgãos estatais e da sociedade civil era necessária para o combate às drogas. Este esforço resultou na nova Lei Antidrogas. De 1988 a 2006 a situação se agravou e o reflexo disto é a evolução da política neste sentido. As leis e políticas públicas brasileiras confirmam a existência do processo de securitização que se concretiza com o Plano Estratégico de Fronteira.

Em 2011, a criação do Plano Estratégico de Fronteira confirma que o tráfico de ilícitos se tornou uma questão de segurança para o Brasil. Nesta política o grupo designado a cuidar de questões relativas ao tráfico deixa de ser apenas a polícia judiciária. A questão passa a ser de responsabilidade de um grupo de órgãos federais, estaduais e municipais evidenciando a securitização da ameaça. O Plano Estratégico é o marco para a alteração de *status*, de processo de securitização, para securitizado. Por esta mudança ser de responsabilidade de uma única política pública, será apresentada a sua lei de criação e, também, a sua implementação e desenvolvimento.

4.2 PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRA

O objetivo desta etapa do trabalho é analisar a elaboração do Plano Estratégico de Fronteira, Plano este visto como a confirmação da hipótese deste trabalho, de que o tráfico de drogas foi securitizado pelo Brasil. De maneira mais específica o objetivo é analisar a Operação Ágata 2, para confirmar a securitização do tema na fronteira sul e centro-oeste. Primeiramente será analisado o Policiamento Especializado de Fronteira (PREFRON), sistema de monitoramento de fronteira anterior ao Plano Estratégico de Fronteira para compreensão das alterações que o Plano Estratégico trouxe e depois será analisada a Operação Ágata 2.

No período de 2004 a 2008 ainda não estava vigente o Plano Estratégico de Fronteira. No início do processo de securitização o monitoramento das fronteiras era feito pelo projeto denominado Policiamento Especializado de Fronteira – PREFRON, projeto que permanece em andamento com um caráter permanente. Esta ação é de responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). O objetivo principal é aparelhar e equiparar os onze estados pertencentes à região de fronteira para atuarem, através da polícia civil, militar e peritos criminais, de forma integrada, na prevenção e repressão qualificada em regiões de fronteira. Promovendo a cooperação intergovernamental e interinstitucional em segurança pública, esta cooperação demonstra justamente o processo de securitização, pois o PREFRON representa uma iniciativa permanente, sem uma ação imediata, mas com

a previsibilidade de uma atuação mais coercitiva, se necessário for. Mas ainda sem o caráter emergencial, caracteriza o processo de securitização principalmente por não deslocar esforços para uma ação imediata, por ter um caráter permanente e estabelecer atuações dentro das normas políticas previstas. Começam a ser tomadas medidas que vão além de questões políticas, o envolvimento de diversos órgãos do governo, tanto federal como estadual, mas é somente a previsão de ações além da política, e não a ação emergencial em si.

A estratégia utilizada para a implementação do projeto é a celebração de acordos de cooperação federativa entre a SENASP e os estados para a implementação, desenvolvimento e consolidação do Programa na faixa de fronteira. Os mecanismos de monitoramento, acompanhamento e avaliação do projeto são Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira que supervisionam e fiscalizam a execução do projeto mediante *vistorias in loco*.

Complementando o projeto da SENASP, o Decreto nº 7.496 instituiu o Plano Estratégico de Fronteira e confirmou o tema como securitizado. O ato legislativo é composto por 10 artigos e foi levemente alterado em dezembro do mesmo ano pelo Decreto nº 7.638. A alteração é a inserção da Receita Federal como órgão atuante junto com os órgãos estaduais e as Forças Armadas. Este é o marco da securitização.

O primeiro artigo institui o Plano e seus principais objetivos, sendo eles: “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira”. O segundo artigo informa as diretrizes do Plano, sendo elas: a atuação integrada dos órgãos de segurança pública e das Forças Armadas. Este texto foi alterado com o Decreto de dezembro, que afixou a atuação integrada dos órgãos de segurança pública com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as forças armadas. A segunda diretriz é a integração com os países vizinhos.

A primeira comprovação de que este documento materializa a securitização aparece já em seu segundo artigo. Esta lei prevê a atuação integrada dos órgãos de segurança pública com as Forças Armadas, ou seja, as FFAA seriam deslocadas de suas funções constitucionais³⁹ para o envolvimento em mais atividades na fronteira

³⁹ Segundo a Constituição Federal, artigo 142, “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e

brasileira, diferentemente do que anteriormente era previsto com o PREFRON. Segundo a Constituição Federal a função das FFAA é defender a pátria e garantir que sejam exercidos os poderes constitucionais, ou seja, as atividades das Forças, tanto nas fronteiras como em todo o território nacional, estão restritas a ação para garantia da soberania do Estado em caso de invasão territorial. Desta maneira a função das FFAA na fronteira também restringe-se em proteger e garantir os direitos constitucionais do Estado, evitando a tomada territorial de forças hostis. Tendo isso em vista, as ações previstas pelo Plano Estratégico deslocam as FFAA de suas atividades constitucionais.

O terceiro artigo traz os objetivos específicos do Plano. A redação deste artigo também foi alterada em dezembro de 2011, mas inicialmente os objetivos específicos eram: I) a integração das ações de segurança pública e das Forças Armadas com a ação dos estados e municípios situados nas faixas de fronteira. A alteração neste item incluiu a integração de ações de controle aduaneiro às demais já listadas; II) a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais, estaduais, e as FFAA. Com a alteração do segundo decreto, além destes quatro atores, também incluiu-se a Secretaria da Receita Federal na execução de ações; III) a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais, estaduais e as FFAA. Novamente a alteração trata da inclusão da Secretaria da Receita Federal nas ações de troca de informações; IV) a realização de parcerias com países vizinhos; V) a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos. Novamente outra comprovação da securitização, ao listar os objetivos do Plano, a Lei deixa claro que a questão passou a ser uma questão de segurança nacional ao envolver as Forças Armadas e, também, ao deslocar esforços dos estados e municípios para o combate ao tráfico de ilícitos na fronteira. Ao legalizar a troca de informações entre os órgãos demonstra, também, que o tema passou a ser interpretado como uma ameaça nacional.

O quarto artigo da Lei determina medidas imediatas para a ativação do Plano, sendo elas: I) ação de integração federativa entre a União e os estados e municípios; II) implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da

destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

presença estatal na região de fronteira; III) ações de cooperação internacional com países vizinhos.

Em seguida, no quinto artigo do decreto, os organismos que coordenarão as ações do Plano são determinados e são eles: I) Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF); e II) Centro de Operações Conjuntas (COC). No artigo seguinte o decreto determina os objetivos e quais serão as principais funções dos GGIF. O objetivo dos gabinetes é a integração e a articulação das ações da União, cabendo a eles: propor e coordenar a integração de ações; tornar ágil e eficaz a comunicação entre os órgãos envolvidos, apoiar as secretarias e policiais estaduais, a Polícia Federal e os órgãos municipais relacionados; analisar dados estatísticos e realizar estudos; propor ações integradas de fiscalização, incentivar a criação de gabinetes municipais; e definir as áreas prioritárias de atuação.

Este artigo sexto tem dois parágrafos que explicam que não haverá hierarquia entre os órgãos que compõe o GGIF e as decisões serão tomadas por consenso. No segundo parágrafo esclarece que cada GGIF será constituído por ato do governo estadual e será composto por autoridades federais, estaduais e municipais. O sétimo artigo traz informações sobre o COC. Em seu texto diz que o Centro será composto por representantes de todas as instituições participantes das operações, mediante assinatura de acordo de cooperação. Em seu primeiro parágrafo afirma que neste órgão também não haverá hierarquia entre seus membros. No segundo parágrafo confirma que compete ao COC a integração dos partícipes e o acompanhamento e coordenação do Plano Estratégico e, por fim, em seu terceiro parágrafo deixa claro que o COC terá como sede as instalações do Ministério da Defesa.

Já caminhando para o final, o decreto, em seu artigo oitavo, determina que a participação dos municípios e estados está vinculada à assinatura prévia de termo de adesão. O nono artigo evidencia que a coordenação do Plano como um todo é de responsabilidade dos ministros de Estado e Justiça, de Defesa e da Fazenda – sendo que o ministro da Fazenda foi incluído após o decreto de dezembro.

O Decreto foi publicado assim que assinado, conforme orientação de seu artigo décimo, e assinado por Dilma Rousseff, Presidente da República; José Eduardo Cardozo, Ministro da Justiça e Nelson Jobim, então Ministro da Defesa. O Decreto nº 7.638, que altera o primeiro foi assinado por: Dilma Rousseff, Presidente

da República, José Eduardo Cardozo, Ministro da Justiça; Celso Amorim, atual Ministro da Defesa e Guido Mantega, Ministro da Fazenda.

Esta revisão do Decreto, que instaura o Plano Estratégico de Fronteira, comprova que a partir dele o tema foi securitizado, passa a ser visto como uma ameaça ao Estado brasileiro, por deslocar as Forças Armadas, órgãos federais e órgãos municipais para ações na fronteira. Por envolver as Forças Armadas, este Decreto confirma a securitização, pois materializa a ação imediata, emergencial por parte do governo federal.

O próximo documento que será analisado é o Plano Estratégico de Fronteiras em si, não o decreto. O documento oficial aborda, em seu início, questões contextuais, esclarece que 27% do território brasileiro é região de fronteira, sendo este dividido em 11 estados⁴⁰; 710 municípios, 122 municípios limítrofes e 588 não limítrofes; 23.415Km de rodovias federais e 10 países fronteiriços⁴¹. Os crimes realizados na fronteira, segundo o documento, são: Tráfico – de drogas, armas e pessoas; Fiscal e financeiro – contrabando, sonegação e exportação ilegal de veículos; Ambientais; Homicídios. Os modos de atuação serão por meios terrestres, aéreos e fluviais.

Este Plano é resultado de uma ação em conjunto dos Ministérios da Defesa e Ministério da Justiça. Ele prevê a atuação do Ministério da Defesa com as Forças Armadas, Marinha do Brasil (MB), Força Aérea Brasileira (FAB) e Exército Brasileiro (EB). E a atuação do Ministério da Justiça com a Polícia Rodoviária Federal (PDRF), Polícia Federal (DPF) e a Força Nacional (FN).

Para dar andamento, monitorar e dar suporte ao Plano Estratégico é prevista a criação de um órgão integrador, o Centro de Operações Conjuntas com sede no Ministério da Defesa. Neste órgão, além de representantes dos órgãos mencionados acima, também estarão presentes representantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP) e de representantes dos Estados. Além do COC, o Plano prevê a criação do Centro de Comando e Controle Integrado com sede no Ministério da Justiça.

⁴⁰ O estados são: Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. (IBGE, 2012a).

⁴¹ Os Estados fronteiriços são: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. (IBGE, 2012b).

O Plano Estratégico prevê duas principais ações na fronteira brasileira, a Operação Sentinela e a Operação Ágata. A Operação Sentinela é liderada pelo Ministério da Justiça, principalmente a Polícia Federal, com o apoio do Ministério da Defesa e tem seu foco na inteligência e caráter permanente. Ao passo que a Operação Ágata é liderada pelo Ministério da Defesa, com o apoio do Ministério da Justiça, sendo o foco principal pontual, de impacto e tem caráter temporário.

Especificamente este ponto do Plano Estratégico de Defesa comprova a securitização da ameaça. Avança em relação às leis anteriores caracterizadas como início do processo de securitização ao não só prever a atuação das Forças Armadas quando necessário, mas também por estabelecer uma Operação em si. A Ágata é a real e específica materialização da ameaça por se tratar de uma ação pontual, com prazo para começar, terminar, por ser delimitada espacialmente e ter o caráter de ação imediata para o combate ao tráfico de drogas.

A Operação Ágata é dividida em duas fases. A primeira fase prevê o emprego das Forças Armadas em coordenação com os Centros de Operações Conjuntas. São previstas medidas preventivas e repressivas em áreas previamente determinadas. A Segunda fase prevê acordos com os países fronteiriços. Os objetivos estratégicos da Operação Ágata são: 1) neutralização do crime organizado; 2) redução dos índices de criminalidade; 3) coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais; 4) cooperação com países fronteiriços; 5) intensificação da presença das Forças Armadas; 6) apoio a população.

Com esta explanação acerca do Plano Estratégico comprova-se a securitização da ameaça. Para compreender melhor a securitização parte-se para a próxima etapa teórica, a identificação do agente securitizador do tema. Em entrevista em profundidade com o Coronel Luiz Antônio Marques (Coronel/Chefe de Operações Conjuntas/Ministério da Defesa) descobriu-se que os organizadores da estrutura das Operações Ágata são representantes das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança. Estas seis pessoas formaram um grupo de trabalho e o resultado foi o Plano Estratégico de Fronteira. Segundo o Coronel, o Plano Estratégico de Fronteira foi idealizado para alinhar esforços do Ministério da Defesa com os esforços do Ministério da Justiça:

As Forças Armadas, conforme prevê a Lei Complementar Nr 97, realizam durante todo o ano operações na faixa de fronteira, a fim de combater ilícitos transfronteiriços. A Polícia Federal realiza, desde 2010, a Operação

Sentinela, que é uma operação de inteligência policial na faixa de fronteira. A fim de proporcionar sinergia a essas operações foi idealizado por um grupo de trabalho, composto por oficiais das três Forças Armadas lotados no MD e por representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança, o Plano Estratégico de Fronteiras, no 1º semestre de 2011. (MARQUES, 2012).⁴²

Sabe-se, então, que o Plano foi desenhado, desenvolvido pelo Ministério da Defesa e Ministério da Justiça, mas isto não significa que ambos foram os agentes securitizadores. Um dos objetivos da pesquisa era identificar quem idealizou o Plano, de quem foi a ideia original de desenvolver o Plano. Para isso foi realizada uma segunda entrevista em profundidade com o Coronel Luiz Antônio Marques e, por fim, chegou-se ao agente securitizador. O Coronel revelou que a ideia do Plano surgiu na Casa Civil no ano de 2010, da então chefe da Casa, Dilma Rousseff que, ao chegar a presidência, solicitou o desenvolvimento de sua ideia ao Ministério da Defesa. Sendo assim, a presente pesquisa chega à conclusão que o agente securitizador do narcotráfico no Brasil foi Dilma Rousseff e sua equipe.

Ao analisar o discurso da agente securitizadora na cerimônia de lançamento do Plano Estratégico de Fronteira é possível perceber o envolvimento da presidente com a securitização do tema logo no início ao afirmar que aquela cerimonia era muito importante por ser o seguimento de um compromisso previamente assumido. Além disso, o discurso confirma a importância da região de fronteiras para a agente, e demonstra como a agente cumpre o seu papel de locutora do tema – conforme visto na teoria – ao afirmar que “Nada mais justo que, dentro da segurança pública, eu inicie essa prioridade, a realização de um plano de segurança pública pela questão das fronteiras”. (ROUSSEFF, 08/06/2011).

O aspecto mais relevante do discurso da agente securitizadora para este trabalho é a confirmação da securitização ao afirmar que anteriormente não existiam dispositivos legais para a ação e que estes dispositivos começaram a ser formatados a partir de 2004, confirmando a securitização. Também confirma a securitização ao afirmar que as FFAA se responsabilizariam por ações além das previstas constitucionalmente:

Até agora, os dispositivos legais que permitiam essa coordenação e essa unidade de ação, eles não existiam. Eles começaram a ser formatados a partir de 2004 e foram concluídos em 2010. Assim sendo, o que permite hoje que nós tenhamos nessa solenidade a oportunidade de criar um comitê

⁴² MARQUES, Luiz Antônio. **Operação Sentinela**. Curitiba, 2012. Informação verbal.

de ação conjunta é justamente a modificação desses dispositivos legais, que permitem agora que as Forças Armadas tenham uma ação muito mais efetiva na região de fronteira. Permitem também que elas possam ter ações, chamadas ações de polícia, que antes não estavam contempladas na nossa legislação. (ROUSSEFF, 2011).

Retornando a criação do Plano Estratégico, a agente securitizadora, ao eleger-se presidente da república, solicitou o início da criação do Plano. Com a ordem recebida para desenvolver um Plano de Fronteiras, foi montado o grupo de trabalho anteriormente citado, que deu andamento a elaboração do Plano. Para decidir quantas seriam e onde seriam as Operações Ágata, o Plano Nacional de Fronteira previu o seguinte processo de seleção: Primeiramente este grupo providenciou um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa e, em seguida, foi realizada uma operação de inteligência, que produziu um relatório de conjuntura atualizado, juntamente com os estudos realizados pelo Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Este relatório apresentou que o crime organizado é o principal foco de tensões nas fronteiras e, dentre os crimes organizados, está elencado o tráfico de drogas, como demonstra o seguinte fluxograma cedido pelo Ministério da Defesa:



FIGURA 1: CRIME ORGANIZADO
 FONTE: Ministério da Defesa (BRASIL, 2011a)

Foi levado em consideração um conjunto de problemas, dentre eles o narcotráfico para a elaboração do Plano Estratégico de Fronteira. Então, entrando especificamente nos estudos acerca do narcotráfico foram identificadas as principais rotas do narcotráfico, expressas no mapa abaixo:

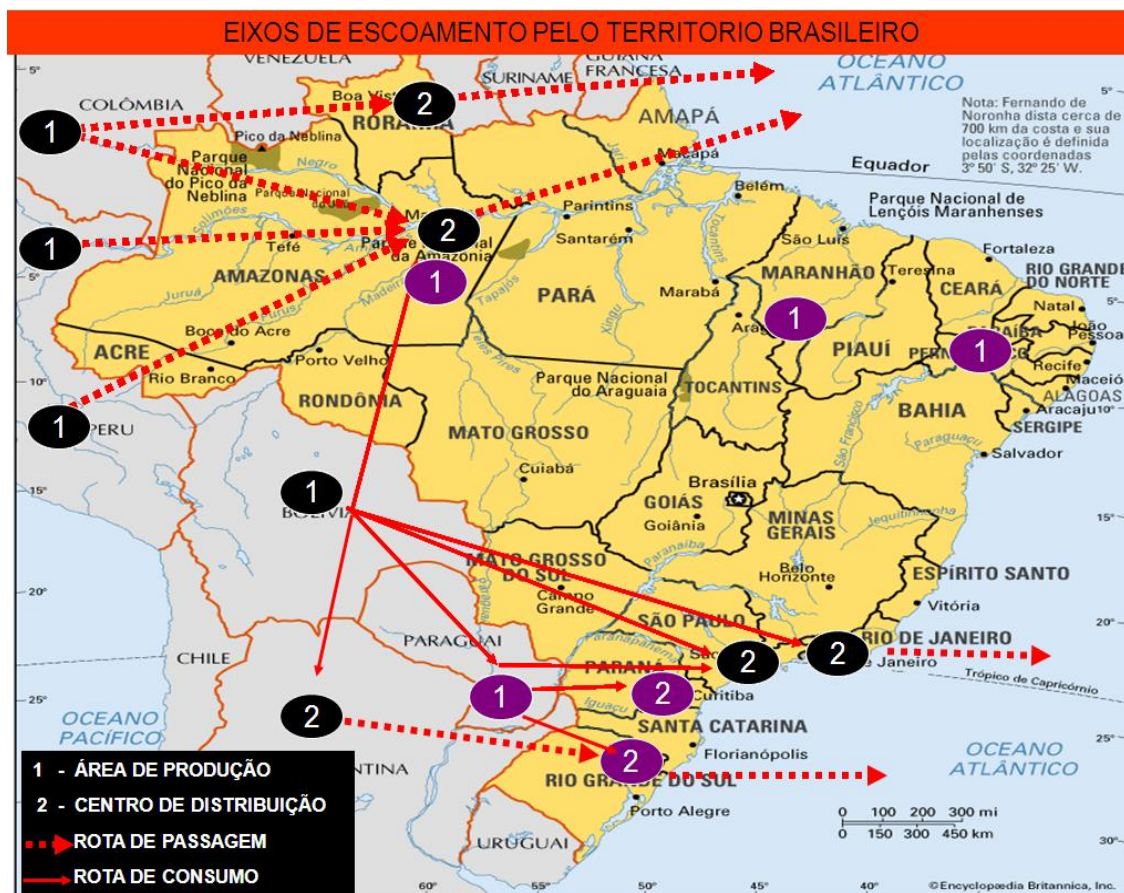


FIGURA 2 - EIXOS DE ESCOAMENTO DE DROGAS PARA TERRITÓRIO BRASILEIRO
FONTE: Ministério da Defesa (BRASIL, 2011a).

Com este mapa é possível perceber que as principais áreas de produção externas são: Colômbia, Peru, Bolívia e Paraguai. Internamente é possível perceber áreas de produção na Amazônia, Maranhão e Pernambuco. Grande parte dos centros de distribuição pode ser identificada em território brasileiro, existindo apenas uma exceção na Argentina. Os outros estão localizados no Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas e Roraima.

A partir destas constatações foi feita uma reunião decisória, onde foram acordados objetivos para elaborar o planejamento operacional e executar as operações. O grupo chegou às cinco regiões prioritárias para o emprego da Operação Ágata:

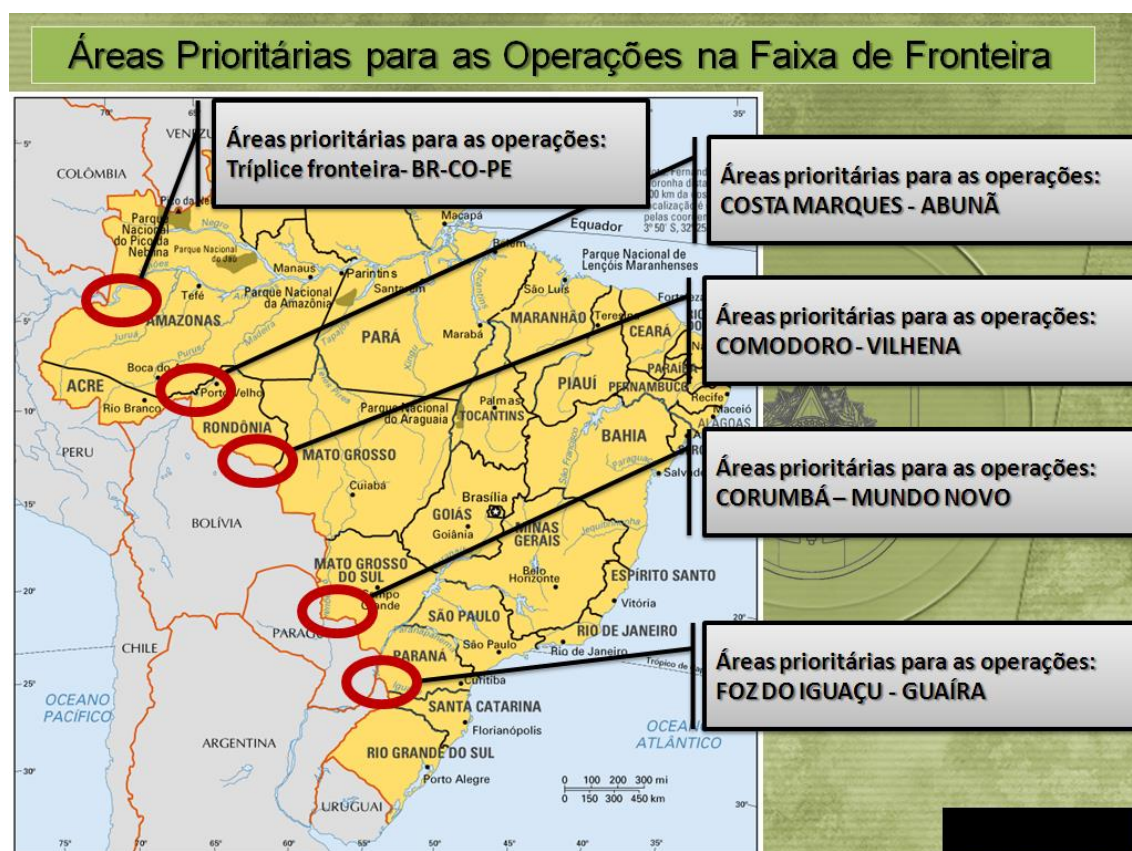


FIGURA 3: ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A OPERAÇÃO ÁGATA
 FONTE: Ministério da Defesa (BRASIL, 2011a).

No anúncio feito pelos Ministros de Defesa e Justiça, na inauguração do Plano Estratégico de Fronteira, foi informado que, em um primeiro momento, foram detectados 34 pontos de fronteira onde há maior incidência de atividades criminosas (BRASIL, 2011b). A partir desses locais, foram escolhidas cinco áreas para realizar as ações da Operação Ágata, que teria um efetivo disponível de cerca de 33 mil militares, sob coordenação geral do vice-presidente da República, Michel Temer.

A Operação Ágata 1 ocorreu na faixa de fronteira da Amazônia, região norte, mais especificamente na região entre os municípios de Tabatinga e São Gabriel da Cachoeira, com a participação de três mil e quinhentos militares do Exército, Marinha e Aeronáutica, durante o mês de agosto de 2011 (FAB, 2011a). A Ágata 2 ocorreu nas fronteiras Sul e Centro-Oeste, mais especificamente nos estados de Mato Grosso do Sul, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, envolvendo aproximadamente oito mil homens das Forças Armadas, de setembro a

outubro de 2011. As maiores apreensões desta operação foram nos estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul. (BRASIL, 2011c).

A Ágata 3 ocorreu nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia, de novembro a dezembro de 2011. Foram deslocados cerca de 6.500 homens das Forças Armadas para esta Operação.⁴³ E, por fim, a Ágata 4 ocorreu novamente na região norte do país, desta vez abrangendo os estados de Amapá, Pará, Amazonas e Roraima, nos meses de março e abril de 2012, empregando cerca de seis mil e quinhentos militares.⁴⁴

Segundo o portal de notícias oficial do coordenador do Plano, o vice-presidente Michel Temer, os resultados das Operações foram positivos. Segundo a notícia, a apreensão de drogas aumentou quatorze vezes em comparação com os primeiros meses do ano de 2011 (BRASIL, 2011c). Conforme visto anteriormente neste trabalho na seção 3.3, até 2008 as apreensões da Polícia Federal eram contabilizadas em quilos, a partir das operações passa-se a falar em toneladas. Ao final de 2011, com a realização de três operações, foram apreendidas 115,3 toneladas de maconha e cocaína. Segundo o veículo de notícias oficial foi também possível perceber que durante as operações o preço das drogas dobrou dentro do mercado brasileiro. Comparando os resultados anteriores as Ágatas e com as operações é possível mostrar os resultados das operações, conforme tabela abaixo:

TABELA 5 - COMPARATIVO, ANTES E PÓS OPERAÇÕES ÁGATA 1 A 3

Tipo de Ação	Resultados (jan/11–maio/11)	Resultados (jun/11–dez/11)
Drogas apreendidas (tonelada)	7,85	115.257
Pessoas vistoriadas	390.000	2.463.335
Pessoas presas em flagrante	537	4.242
Veículos vistoriados	170.000	1.411.691
Veículos apreendidos / recuperados	727	2.001

FONTE: BRASIL, 2011c.

Com esta tabela é possível verificar grande diferença entre os números anteriores as operações e após três Operações Ágata, no que se refere às apreensões. Pode-se constatar que a região sul é uma região securitizada pelo

⁴³ FAB (2011b)

⁴⁴ FAB (2012)

governo federal pela operação da segunda Ágata nesta região. Conforme visto, as operações foram decididas conforme o grau de risco detectado em pesquisa de conjuntura, realizada pelo Sistema de Inteligência Brasileiro (SISBIN), à pedido do Ministério da Defesa. Isto indica que, dentre as 5 operações, a região sul é de alta prioridade, pois foi a segunda a receber a operação. Além disso, segundo informações concedidas em entrevista com o Coronel Luiz Antônio Marques, a quinta Operação Ágata ocorreria novamente na região sul, em agosto de 2012. Na região sul os resultados atingidos pelas FFAA podem ser vistos na tabela abaixo:

TABELA 6 - RESULTADOS OPERAÇÃO ÁGATA 2

Atividades	Eventos	TOTAL
Inspeções, Vistorias e Revistas	Inspeção de Embarcações	569
	Embarcações notificadas	27
	Vistorias de veículos leves	88.580
	Vistoria de motos	7.952
	Vistoria de caminhões	6.802
	Vistoria de ônibus	3.592
	Vistoria de pedestres	3.174
	Inspeções de aeronaves civis	82
	Pilotos inspecionados	30
	Inspeção de aeródromos	25
	Medidas de Controle de Solo	2
	Inspeções da Receita Federal do Brasil	1
	Inspeções do IBAMA	14
Patrulhas / Reconhecimento Armado	Navais / fluviais	50
	Terrestres	237
	Aéreas	21
	REC ARM	188
Apreensões	Embarcações	3
	Veículos leves	71
	Motos	32
	Caminhões	12
	Ônibus	1
	Agrotóxicos	465
	Maconha (kg)	283.600
	Cocaína (kg)	2.500
	Outras drogas	211,20
	Receita Federal do Brasil (contrabando)	6
	Receita Federal do Brasil (descaminho)	108
	IBAMA	18
Apreensões de armas, munições e Explosivos	Armas de uso exclusivo FFAA	1
	Outras armas	28
	Peças e componentes de armas	4
	Munições de uso militar	2
	Munições comuns	742
	Explosivos (kg)	650

continua

TABELA 6 - RESULTADOS OPERAÇÃO ÁGATA 2

conclusão

Prisões		28
ACISO	Procedimentos	3.815
	Atendimentos odontológicos	2.454
	Atendimentos médicos	2.821
Trecho e áreas percorridas	Marítimas (MN)	100
	Fluviais (Km)	1.983
Horas voadas		1.108

FONTE: Ministério da Defesa (2012)

Com esta tabela é possível perceber o deslocamento de contingente e recursos para a região de Foz do Iguaçu e Guaíra para a Operação Ágata 2. Em apenas pouco mais de um mês foram feitas 110.100 vistorias – entre diversos veículos e pedestres -, foram apreendidos um total de 286.311Kg de drogas – entre maconha, cocaína e outras -, foram feitas 496 patrulhas e reconhecimento pelas três Forças Armadas e foram apreendidos 119 veículos, 29 armas, 744 munições e 650kg de explosivos. Foi percorrido um total de 1.983 km e foi voado um total de 1.108 horas. Além de apreensões e fiscalizações, a Operação também ações junto à população local realizando 2.821 atendimentos médicos, 2.454 atendimentos odontológicos e foram realizados 3.815 procedimentos.

Portanto, é possível perceber que a securitização da ameaça foi de fato concretizada com a Operação Ágata. Foi neste momento que o governo decidiu que o narcotráfico é uma questão de segurança que exigia uma ação imediata, emergencial, pontual, programada, com o auxílio das Forças Armadas. Esta identificação da necessidade da extrapolação das vias políticas e o convencimento do público alvo de que era necessária a securitização foi feita pela agente securitizadora presidente Dilma Rousseff e sua equipe. Esta etapa do capítulo comprovou que a Operação é reflexo da securitização e especificamente na região sul a ameaça foi também securitizada quando a região foi priorizada com o Ágata 2 e o futuro Ágata 5.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo identificar se o tema narcotráfico foi securitizado no Brasil, tendo como intuito principal responder a pergunta: O narcotráfico passou por um processo de securitização no Estado brasileiro? Para atingir seu objetivo a pesquisa foi dividida em cinco principais partes, sendo a primeira introdução e a quinta conclusão. A segunda parte intitulada *Novas Ameaças internacionais: a escola de Copenhague* teve o objetivo de apresentar a teoria que foi utilizada ao longo do trabalho, seus principais conceitos e sua metodologia. A segunda intitulada *O Narcotráfico no Contexto Regional* teve o objetivo de delinear o objeto do trabalho, o tráfico ilícito de drogas no contexto regional e, por fim, a terceira parte, intitulada *A Securitização do Tema na Fronteira Brasileira* que teve como objetivo central identificar como foi o processo de securitização e identificar o agente securitizador do tema. A seguir serão apresentados os resultados de cada uma das etapas.

Na primeira etapa do trabalho a grande questão colocada foi: quando um conceito é ultrapassado pelos fatos? Especificamente no campo das Relações Internacionais, a emergência de novas teorias indica uma completa inadequação da teoria anterior? A conclusão que se chegou é que a emergência de novas teorias não indica uma completa inadequação da teoria anterior, alguns conceitos realistas não estão inadequados para o período pós-Guerra Fria. A comprovação disto é a Escola de Copenhague que, em seus conceitos, demonstra alinhamento com o construtivismo, alinhamento com o realismo bem como ruptura com o realismo.

Conforme foi visto, a Escola de Copenhague alinha-se ao Construtivismo com o conceito de securitização, pois a securitização é um processo de construção social composto por três principais etapas, a identificação de um tema como de segurança por um agente securitizador, a legitimação deste tema como de segurança por um determinado público alvo e, por fim, ações emergenciais que extrapolem a política. Estas etapas vão se construindo conforme a interação entre agentes e estrutura, como afirma a teoria construtivista. Da mesma forma que os teóricos de Copenhague optam por uma visão construtivista ao afirmar que um tema de segurança é socialmente construído, a Escola adota o conceito de construção social para toda a realidade, acredita-se que a realidade é resultado da interação

social entre agentes e estrutura. Ao alinhar seu conceito de realidade ao construtivismo, a Escola mostra uma ruptura com o realismo, pois os realistas entendem que a realidade é dada, existe uma anarquia no sistema internacional pré-existente.

Outro ponto de ruptura com o realismo é referente à origem das questões de segurança. Enquanto os realistas afirmam que questões de segurança serão sempre oriundas do setor militar, os teóricos de Copenhague afirmam que questões de segurança podem advir dos setores ambiental, societal, político, econômico e militar, caracterizando sua visão como ampliada. Além deste ponto, esses teóricos diferem do realismo no conceito de agente securitizador, pois, com este conceito, assumem que existem diversos atores no sistema internacional com poder de manobra, diferente do que pensavam os realistas. E, por fim, o último ponto de ruptura com o realismo é o conceito de Estado. Enquanto os realistas veem o Estado como uma autoridade soberana que precisa tomar e impor decisões no sistema internacional, os teóricos de Copenhague veem o Estado como uma composição de uma base física, uma ideia de Estado e um conjunto de instituições, ampliando a visão clássica.

E, por fim, a Escola demonstra alinhamento ao realismo em seu objeto de referência que continua sendo o Estado, a ontologia continua sendo amplamente estatal. Os autores da Escola incorporam outros atores das relações internacionais, mas apenas como agentes securitizadores. O objeto de referência continua sendo o Estado. Portanto, é possível responder a pergunta proposta por este capítulo: existem conceitos realistas que continuam presentes nas teorias modernas de segurança e que determinadas características do realismo não caíram em desuso ou não se mostraram obsoletas, ultrapassadas ou não aplicáveis à realidade pós Guerra Fria.

A descrição metodológica da pesquisa instrumentalizou a teoria e viabilizou a construção da presente pesquisa. Mas não foi apenas esta a contribuição. Instrumentalizar a teoria permitiu uma análise crítica de seus conceitos e a identificação de fragilidades em alguns aspectos teóricos. Primeiramente foi observado que da maneira que a teoria foi exposta pelos autores é possível encontrar dificuldade em delimitar a qual setor a questão empírica pertence. A delimitação de questões em setores determinados é indistinta, não é apresentado um limite entre os setores. Outra dificuldade enfrentada com a teoria é a falta de

definição de como uma questão passa de não politizada para politizada e, em seguida, para securitizada. Em nenhum momento os autores esclarecem sobre esta transição. Para solucionar este dilema a presente pesquisa adicionou mais uma etapa na securitização: não politizado, politizado, *em processo de securitização* e securitizado.

Com o embasamento teórico concluído partiu-se para a pesquisa do objeto empírico no terceiro capítulo. O objetivo do capítulo era delinear o objeto do trabalho, o tráfico ilícito de drogas no contexto regional. Para isso primeiramente foram analisadas as ações de Organizações Internacionais para o tema, especificamente as ações da ONU e da OEA. Neste primeiro momento constatou-se que a ONU demonstra preocupação com o abuso de drogas já há muito tempo, com três principais documentos, sendo o primeiro de 1961, a Convenção Única Sobre Drogas Narcóticas, que apresenta três importantes avanços sobre o tema: a concentração de todos os documentos referentes a drogas em uma Convenção, uma lista de todas as substâncias que são consideradas drogas narcóticas e a criação do Órgão Internacional de Fiscalização de Entorpecentes, chamada de Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes. O segundo documento, firmado no âmbito da ONU, foi a Convenção sobre substâncias psicotrópicas, em 1971. Esse documento é muito similar ao anterior, diferenciando-se na clareza e na objetividade de suas medidas propostas. Por fim, o terceiro documento, Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, tem as preocupações focadas especificamente no tráfico de drogas e trouxe como principal resultado positivo um conjunto de orientações que auxiliam os Estados na elaboração de políticas antidrogas.

As ações da ONU trouxeram importantes resultados, que são as Convenções e a criação da Junta. A Junta é uma importante fonte de informação para os Estados e para a população em geral. Para este trabalho as informações recolhidas junto a este órgão foram importantes comprovações de pesquisa. Os principais aspectos confirmados pelos relatórios da Junta foram: A produção de cocaína está totalmente concentrada na América do Sul, na Colômbia, Peru e Bolívia; A produção de maconha da América do Sul é para consumo próprio, não alimentando o tráfico internacional deste produto; As ações empreendidas na América do Sul contra o tráfico mudaram a rota do tráfico e os locais de produção de cocaína, diminuindo a produção na Colômbia, mas aumentando a produção na

Bolívia e no Peru; O Brasil iniciou a década de 1990 apenas como passagem da droga e chegou aos anos 2000 como importante mercado consumidor; e Existe uma relação direta entre o tráfico de entorpecentes e a violência urbana.

Para lidar com tema a OEA criou a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, em 1986, como um foro político para o tema, o Observatório Interamericano sobre Drogas, focado na compilação de informações e na Estratégia Hemisférica sobre Drogas. Na OEA as preocupações com o tema são demonstradas já na década de 1980, estendendo-se durante os anos até 2010 com a Estratégia Hemisférica. Porém, as iniciativas desta organização sempre foram de cunho informacional e não de atuação direta com ações práticas.

Na América do Sul, junto as organizações internacionais vistas e aos Estados, estavam os norte-americanos. É possível perceber que o governo americano esteve muito envolvido com o combate à produção e ao tráfico de drogas na América do Sul desde os anos 1970. Durante o governo Nixon (1968 a 1974) foi instaurada a guerra contra as drogas. Na década de 1980 com o Reagan o tráfico de drogas passou a ser visto como um problema de segurança nacional e George Bush manteve o combate à oferta de drogas, ou seja, atuação direta na América do Sul. Bill Clinton criou a Iniciativa Andina que é substituída pela Iniciativa Regional Andina no governo de George W. Bush, que posteriormente muda de nome para Iniciativa Andina Antidrogas e, concomitante a esta iniciativa, os norte-americanos tocavam o Plano Colômbia. Concluindo-se que a participação do governo americano na região foi relevante e foi estudada para compreender o objeto em sua totalidade. E, por fim, a última etapa do capítulo três confirmou, por meio de dados oficiais sobre o consumo de drogas e dados oficiais sobre a fronteira brasileira, que o Brasil deixou de ser apenas passagem de drogas e passou a ser mercado consumidor, chegando ao 2º maior mercado consumidor de cocaína no mundo. E, também, confirmou que, o Plano Colômbia, a Iniciativa Andina Antidrogas e outras iniciativas na Colômbia fizeram com que o tráfico ilícito de drogas aumentasse na fronteira brasileira, principalmente na fronteira dos Estados do Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Por fim, o capítulo quatro tinha por objetivo central identificar como foi o processo de securitização e identificar o agente securitizador do tema. O capítulo foi dividido em duas partes. Primeiramente é feita uma análise da legislação e políticas brasileiras para a identificação dos níveis de securitização no Brasil. Com esta

análise foi constatado que, de 1890 a 1976, o tema encontrava-se como não politizado. Em 1976, com a primeira política pública para o tema, a lei antidrogas, iniciou-se o ciclo de politização que foi até 2004. O processo de securitização começou em 2004 com a Lei do Abate e acabou em 2011 com o Plano Estratégico de Fronteira que iniciou a securitização do tema.

A segunda parte do capítulo aborda o Plano Estratégico de Fronteira que representa a securitização do tema por ser a primeira política pública brasileira a prever a atuação integrada dos órgãos do executivo com as Forças Armadas. Dessa maneira, promoveu o deslocamento das Forças Armadas de suas funções constitucionais. Além disso, o Plano Estratégico prevê a Operação Ágata, que é uma ação pontual, com prazo determinado para começar e terminar, de caráter imediato e espacialmente delimitado.

Portanto, é possível perceber que a securitização da ameaça foi de fato concretizada com a Operação Ágata. Foi neste momento que o governo decidiu que o narcotráfico seria uma questão de segurança que exigia uma ação imediata, emergencial, pontual, programada, com o auxílio das Forças Armadas. Esta identificação da necessidade da extrapolação das vias políticas e o convencimento do público alvo de que era necessária a securitização foi feita pela presidente Dilma Rousseff e sua equipe, sendo assim, identificou-se a presidência como agente securitizador.

Desta maneira, depois de toda coleta e análise de dados, análise bibliográfica, entrevistas e pesquisas junto às instituições envolvidas, o presente trabalho atingiu seu objetivo principal e confirmou a hipótese de que o narcotráfico foi securitizado pelo Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA SANITÁRIA, **Portaria nº 344**, 1998. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/344_98.htm>. Acesso em: 29/03/2012.

ANTIDROGAS. Disponível em: <<http://www.antidrogas.com.br/>>. Acesso em: 03/08/2012.

ASSOCIAÇÃO PARCERIA CONTRA DROGAS. Disponível em: <http://www.contradrogas.org.br/v3/paginas/quem_somos.aspx?cd_menu=4>. Acesso em: 05/08/2012

AYERBE, Luis Fernando (org.). **Novas Lideranças e Alternativas de Governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BACILA, Carlos Roberto; RANGEL, Paulo. **Comentários penais e processuais penais à lei de drogas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Governo federal lança plano para prevenir e enfrentar crimes nas fronteiras**. 2011a. Disponível em: <<https://www.defesa.mil.br/index.php/noticias-do-md/2454409-08062011-defesa-governo-federal-lanca-plano-para-prevenir-e-enfrentar-crimes-nas-fronteiras.html>>. Acesso em: 10/06/2012.

BRASIL. **Operação Ágata 2 reduz índice de criminalidade na fronteira com o Paraguai**. 2011b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/09/26/operacao-agata-2-reduz-indice-de-criminalidade-na-fronteira-com-o-paraguai>>. Acesso em: 10/06/12.

BRASIL. **Temer destaca resultados de plano de fronteiras**. 2011c. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/temer-destaca-resultados-do-plano-de-fronteiras>>. Acesso em: 03/08/2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22/03/2012.

BRASIL. Decreto nº.90, **Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas**, 1972. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/Internacional/biblioteca/documentos/links/Onu/convencoes/327094.pdf>>. Acesso em: 15/12/2012.

BRASIL. Decreto nº 3696, de 21 de dezembro de 2000. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=230723>>. Acesso em 27/07/2012.

BRASIL. Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 25/03/2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.144, de 16 de julho de 2004. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm>. Acesso em: 06/04/2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 10.409, de 11 de janeiro de 2002. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2002/10409.htm>>. Acesso em: 10/06/2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3887, de 16 de agosto de 2001. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3887.htm>. Acesso em: 01/04/2012.

BRASIL. Decreto-Lei n. 154, de 26 de junho de 1991. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1991/decreto-154-26-junho-1991-343031-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25/03/2012.

BRASIL. **Legislação e Políticas Públicas sobre Drogas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/327912.pdf>>. Acesso em: 15/03/2012

BRASIL. Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>. Acesso em: 30/07/2012.

BRASIL. Lei n.7560 de 19 de dezembro de 1986. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7560.htm>. Acesso em: 29/03/2012

BRASIL. Lei n. 8.764, de 20 de dezembro de 1993. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8764.htm>. Acesso em: 29/03/2012.

BRASIL. Lei n. 9.017, de 30 de março de 1995. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9017.htm>. Acesso em: 29/03/2012.

BRASIL. Lei n.11.343, de 23 de agosto de 2006. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 29/03/2012

BRASIL. Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890. **Senado Federal**, 1890. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>>. Acesso em: 21/05/2012.

BRASIL. Decreto n. 54.216, de 27 de agosto de 1964. **Convenção Única Sobre Entorpecentes**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 7801. Seção 1. Disponível em: <<http://www.unodc.org/pdf/brazil/Convencao%20Unica%20de%201961%20portugues.pdf>>. Acesso em: 15/12/2012.

BRASIL. Decreto n.7.496, de 8 de junho de 2011. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm. Acesso em: 27/07/2012.

BRASIL. Decreto-lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1941. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=230723>>. Acesso em: 27/07/2012

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Diário Oficial [da] da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 23/03/2012

BOOTH, Ken 1991 **Security and Emancipation. Review of International Studies**, vol. 17 n°4.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BUZAN, Barry. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era**. Colorado: Lynne Rienner, 1991.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **Evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Reinner, 1998.

CASTRO, Celso (org.). **Amazônia e Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COMISSÃO BRASILEIRA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. Disponível em: <<http://cbdd.org.br/pt/a-comissao/>>. Acesso em: 03/08/2012.

CONSELHO NACIONAL ANTIDROGAS. **Resolução 1**. 2005. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/327912.pdf>>. Acesso em: 20/04/2012.

CONSELHO NACIONAL ANTIDROGAS. **Resolução 3**. 2005. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/327912.pdf>>. Acesso em: 20/04/2012.

CENTRO DE PESQUISA EM ÁLCOOL E DROGAS. Disponível em: <<http://www.cpad.org.br/site2/>>. Acesso em: 05/08/2012.

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Documents_SPA.asp>. Acesso em: 25/03/2013.

CORDEIRO, Nefi. **Tráfico nacional de entorpecentes**. 201 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

DUQUE, Marina Guedes. **O Papel de Síntese da Escola de Copenhague nos Estudos de Segurança Internacional**. Contexto Internacional. Vol.31 nº3, setembro/dezembro Rio de Janeiro, 2009. P.459-501

ESTEVES, Paulo Luiz (org.) **Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). **A operação**. 2012. Disponível em: <<http://www.agata4.aer.mil.br/index.php/operacao>>. Acesso em: 10/06/12

FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). **Operação Ágata**: FAB participa com 35 aeronaves. 2011a. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?mostra=8001>>. Acesso em: 10/06/12.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). **Ágata 3**: Operação mobiliza aeronaves da Força Aérea na região de fronteira. 2011b. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?mostra=9247>>. Acesso em: 10/06/12

FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB). **Entenda a lei do Tiro de Destruição**. 2004. Disponível em: <<http://www.reservaer.com.br/legislacao/leidoabate/entenda-leidoabate.htm>>. Acesso em: 31/07/2012.

FRANCESCHINI, José Luiz Vicente de Azevedo; OLIVEIRA, Euclides Benedito de. **Tóxicos: Jurisprudência, notas, legislação**. São Paulo: Universidade de Direito, 1990. 2ª Edição, vol.1.

GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Nova Lei Antidrogas comentada: crimes e regime processual penal**. Curitiba: Juruá, 2008. 2ª edição.

GUIMARÃES, Samuel Ribeiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HERZ, Mônica. **Regionalismo e segurança regional**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

IBGE. **Estados**. 2012a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>. Acesso em: 24/05/2012.

IBGE. **Fronteiras**. 2012b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/fronteira.shtm>>. Acesso em: 24/05/2012.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DO ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS (INPAD). **II Levantamento nacional de álcool e drogas**. 2011. Disponível em: <<http://inpad.org.br/lenad/cocaina-e-crack/resultados-preliminares/>>. Acesso em: 07/04/2013.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OEA. Comisión interamericana para el control del abuso de drogas (CICAD). **Estrategia Hemisférica sobre Drogas**. Washington: OEA, 2010. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/ES/Basicdocuments/1798%20EstrategiaFinal_20100602_Esp.pdf>. Acesso em: 26/03/2013.

ONUF, Nicholas. **International relations in a constructed world**. Nova Iorque: M. E. Sharpe, 1998.

PACHECO FILHO, Vilmar Velho; THUMS, Gilberto. **Leis Antitóxicos Crimes, Investigação e Processo: Análise comparativa das Leis 6.368/1976 e 10.409/2002**. 2ª edição.

POLÍCIA FEDERAL. **Relatórios Anuais, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008**. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/institucional/relatorio-anual-pf/>. Acesso em: 03/03/2012.

PROCÓPIO, Argemiro. **Relações Internacionais: os excluídos da arca de noé**. São Paulo: Hucitec, 2005.

RODRIGUES, João Gaspar. **Tóxicos**: abordagem crítica da lei nº6.368/76. Campinas: Bookseller, 2001.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico**: uma guerra na guerra. São Paulo: Desatino, 2003.

RODRIGUES, Thiago. A infindável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16 n. 2, abr./jun., 2002.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras**. Brasília 08/06/2011. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-do-plano-estrategico-de-fronteiras>. Acesso em: 01/05/2013.

RUDZIT, Gunther. O Debate Teórico em Segurança Internacional: mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, jul./dez., 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/5/1598>. Acesso em: out/2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Concepts, Histories and Theories os International Relations For the 21st Century: regional and national approaches**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2009.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Conceito Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun., 2003.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Convenções da ONU**. 2012. Disponível em: <http://www.unodc.org/brazil/pt/convencoes.html>. Acesso em: 28/08/2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **World drug report**. 2011. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf. Acesso em: 15/06/2012.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **A Segurança Global Multidimensional**. São Paulo: Lua Nova, n. 46, 1999, p. 99-229.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: USP, 1997.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul**. São Paulo: USP, 2007.

VILLA, Rafael Antonio Duarte ; OSTOS, Maria del Pilar. **As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança**. Revista brasileira de política internacional, v. 48, n. 2, 2005.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; SANTOS, Norma Breda dos Santos. Buzan, Waever e a **Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional**. In: Clássicos das Relações Internacionais. São Paulo: Hucitec, 2011, p. 117-151.

WALT, Stephen. **The Renaissance of Security Studies**. International Studies Quarterly, v. 35 n. 2, 1991.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Ed. Portuguesa, Portugal: Gradiva, 2002.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 1999.

APÊNDICE

APÊNDICE 1	RELATÓRIOS JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE ENTORPECENTES – A AMÉRICA DO SUL	117
------------	---	-----

APÊNDICE 1 - RELATÓRIOS JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE ENTORPECENTES – A AMÉRICA DO SUL

1990	O Brasil está em grande risco desde que os traficantes colombianos aumentaram as mudanças dos seus centros operacionais para a região amazônica, assim evitando o sucesso das operações de imposição legislativa encabeçada pelo governo colombiano. Na região amazônica brasileira os traficantes colombianos estão promovendo amplamente o cultivo de arbustos de coca nas tribos indígenas. O Cannabis continua sendo extensivamente cultivado no Brasil, especialmente nos estados do nordeste.
1991	No Brasil o cultivo de coca (arbusto) parece ter diminuído significativamente. Isso se deve à erradicação realizada pelas autoridades nos últimos cinco anos. Os traficantes continuam a usar o Brasil como ponto de passagem e transporte de cocaína que segue para os Estados Unidos e Europa. O controle sobre o uso e a exportação legal de substâncias químicas tem sido desenvolvido. No entanto, o número de laboratórios ilícitos de processamento de cocaína parece ter aumentado. A maconha continua amplamente cultivada, principalmente nos estados da Bahia e Pernambuco, a maior parte dessa produção é destinada ao mercado interno. O abuso de coca e maconha parece ter aumentado, devido à grande disponibilidade e aos baixos preços.
1992	A principal droga de abuso é a maconha, produzida localmente. Além dela ocorre, também, o abuso de cocaína e da pasta da coca. Recentemente o crack também tem sido muito consumido principalmente nas cidades capitais e áreas de fronteira. Desde que surgiu pela primeira vez em 1990, o abuso do crack tem suscitado uma ameaça considerável para a saúde pública. O Brasil está sendo cada vez mais utilizado para o processamento de folhas de coca e para o tráfico de cocaína. Traficantes bolivianos e colombianos estão, supostamente, estabelecendo laboratórios clandestinos de cocaína.
1993	Argentina, Brasil e Chile também são cada vez mais importantes países de trânsito para as remessas de drogas ilícitas destinadas não só para a América do Norte e Europa, mas também para a Ásia e África. Os governos da região devem ficar atentos para o possível uso cada vez maior de seus portos e zonas francas para o tráfico ilícito de drogas.
1994	A crise política e administrativa enfrentada pelo Brasil nos últimos anos enfraqueceu a capacidade dos organismos de controle de drogas de desenvolver estratégias e introduzir contramedidas eficientes. O país tem sido confrontado com inúmeros problemas políticos, econômicos e sociais, o que levou o controle de drogas a não ser prioridade. Enquanto grande parte dos países sulamericanos introduziu os termos das convenções em sua legislação (Convenções de 1961 e 1971), o Brasil ainda não adotou as medidas. Ao mesmo tempo o abuso de cocaína subiu consideravelmente, o papel do Brasil como um país de trânsito para a cocaína tem crescido significativamente nos últimos anos e a produção de drogas ilícitas e atividades de fabricação estão sendo deslocadas cada vez mais para o Brasil.
1995	O Brasil não está controlando adequadamente a produção e distribuição de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas. Uma missão especial do Conselho foi enviada ao Brasil para auxiliar as autoridades locais competentes no desenvolvimento de uma nova legislação de controle de drogas. O país se comprometeu a apresentar um rascunho para a Câmara. A Organização compreende a enorme dificuldade que é o controle da movimentação ilícita na região amazônica e encoraja o governo brasileiro a pensar em uma iniciativa de âmbito regional, nacional e internacional.
1996	Na América do Sul, o cultivo do arbusto de coca, de folhas de coca, a produção da coca base, da pasta de coca e do cloridrato de cocaína e o abuso de cocaína persistem, levando a América Latina a ser considerada como um dos principais focos de problemas com drogas no mundo. A América do Sul é a única região fornecedora de cocaína para o resto do mundo, sendo seus principais parceiros os Estados Unidos e os países da Europa.
1997	A maconha continua sendo produzida em larga escala principalmente pelo Brasil e Paraguai, sendo o mercado interno o maior consumidor. Já a cocaína continua

	sendo cultivada em larga escala pela Colômbia, Bolívia e Peru, sendo o Peru o maior produtor seguido pela Colômbia. A preocupação está no Brasil onde, a cada ano, aumenta o número de laboratórios de cocaína ilegais.
1998	Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai participaram de um encontro promovido pela Organização Pan Americana de Saúde e fixaram metas para todos os Estados referentes ao controle, à prevenção e à erradicação do cultivo, produção, consumo e tráfico de drogas ilícitas.
1999	Apesar das conquistas impressionantes da Bolívia e Peru com os excepcionais esforços feitos pela Bolívia nos anos de 1998 e 1999 para a erradicação dos arbustos de coca e os esforços do Peru em 1999, que conseguiu uma redução significativa da área sob o cultivo ilícito de folha de coca para a fabricação de cloridrato de cocaína na região como um todo, e a redução da oferta para mercados norte americano e europeu, o tráfico ilícito de cocaína destinada à Europa e América do Norte continua inabalável. Aparentemente os esforços de Bolívia e Peru foram compensados pelo aumento da produção na Colômbia. Além disso novas rotas e métodos estão sendo usados para contrabandear cocaína da América do Sul, com técnicas mais sofisticadas, utilizando aeroportos internacionais, nacionais e até mesmo os correios.
2000	A América do Sul continua sendo a única fonte de cloridrato de cocaína ilicitamente fabricado e contrabandeado para a América do Norte e, cada vez mais, para a Europa. Além disso, o governo colombiano, após avaliação, adotou o Plano Colômbia que visa o fortalecimento institucional e desenvolvimento social (2000-2002). Esse plano contém uma ampla estratégia multissetorial para combater a produção de drogas ilícitas. O investimento total é de 7,5 bilhões de dólares ao longo dos 4 anos seguintes, dos quais 4 bilhões serão empregados pelo governo colombiano, 1,3 bilhão pelo governo norte americano e países europeus e o Japão estão considerando a possibilidade de contribuir financeiramente.
2001	A coca continua a ser cultivada exclusivamente na América do Sul. Os níveis globais de produção de folha de coca se mantem estáveis apesar do abuso de cocaína ter aumentado especialmente nos países de trânsito (rota), sendo eles Argentina, Brasil, Chile, Equador e Venezuela. A maconha continua sendo cultivada na América do Sul basicamente para o mercado interno. Na Colômbia o aumento dos esforços relativos ao Plano Colômbia tem levantado preocupações de que os traficantes estão movendo suas atividades para países vizinhos. Uma iniciativa antidrogas regional, destinada a ampliação do escopo do Plano abarcando países vizinhos, está sendo pensada.
2002	O problema de drogas da América do Sul esta cada vez mais vinculado a problemas políticos e de segurança nacional. Na Colômbia as guerrilhas e os grupos paramilitares estão não só protegendo os traficantes de drogas, como também estão controlando o tráfico e os laboratórios. Além disso esses grupos estão trocando drogas por armas de fogo. Os governos do Peru, Equador e Venezuela já manifestaram a preocupação de que estes grupos comecem a atuar em seus territórios. Além disso, grupos dissolvidos pelo governo peruano nos anos 1990 estão se reagrupando utilizando os novos meios colombianos. O Plano Colômbia, como o suporte dos EUA, continua sendo a iniciativa mais significativa da América do Sul para a redução do fornecimento de drogas ilícitas para o mundo.
2003	A política de controle de drogas na América do Sul continua recendo atenção crescente dos governos. Mas isso se deve ao agravamento da questão. Por exemplo, no Brasil os traficantes de drogas desafiaram as autoridades locais em algumas cidades e temporariamente interromperam a paz pública. Na Colômbia o termo narcoterrorismo está sendo cada vez mais usado para se referir às atividades violentas de grupos armados que protegem e estão engajados na produção e tráfico de drogas ilícitas. No Peru os insurgentes protegem o cultivo ilícito de coca e os confrontos abertos entre as forças policiais e traficantes estão aumentando. Persistem relatos de armas sendo trocadas por drogas ilícitas. Ao Plano Colômbia foi anexada mais uma tentativa: a chamada Iniciativa Andina Antidrogas financiada pelos Estados Unidos
2004	Permanecem registros de distúrbios sociais e violência relacionados a drogas ilegais, especialmente no Peru. Além disso, traficantes de drogas têm respondido aos esforços de interdição usando rotas de tráfico diferentes, entrando em novas

	alianças estratégicas com organizações de outras regiões e unindo organizações que anteriormente se concentravam apenas no tráfico ou de cocaína ou de heroína.
2005	Na América do Sul o nível de cultivo ilícito de coca permaneceu significativamente menor em 2004 do que no ano de pico de 2000, embora tenha aumentado comparando com 2003. Observa-se que se intensificaram os esforços de erradicação e de aplicação da lei por parte do governo da Colômbia, o que levou a uma diminuição do cultivo ilícito de coca no país. No entanto, o cultivo está aumentando em outros países da região, em particular na Bolívia e no Peru.
2006	A área total de cultivo de arbustos de coca na região andina aumentou levemente de 158.000 hectares em 2004 para 159.600 hectares em 2005 e para 156.900 em 2006. Mas, mesmo com esse aumento, 159.600 hectares representam uma diminuição de 28% se comparada ao ano 2000. A habilidade dos produtores de coca de mover suas operações de uma área para outra tem prejudicado os resultados dos esforços governamentais. A cocaína continua tendo, como seus destinos finais, os Estados Unidos e Europa.
2007	A América do Sul sofre com o cultivo ilegal de coca, papoula e maconha em larga escala. De todo cultivo ilegal de coca do mundo a Colômbia é responsável por 50%, seguida pelo Peru, com 33% e pela Bolívia, com 17%. Percebe-se que existe um vínculo entre o tráfico de drogas, o crime organizado e a violência. É possível perceber isso no Brasil onde essa relação fez com que nos recentes anos aumentasse a violência de gangues e assassinatos em grandes áreas urbanas. Além disso, na América do Sul as drogas derivadas da coca passaram a ser de maior abuso, representando 50% dos casos de abuso, seguida pela maconha com 26% dos casos.
2008	No ano de 2007 a área total de cultivo de coca deu um grande salto nos três países produtores, passando para um total de 181.600 hectares, ou seja, um aumento de 16% em um ano. A Colômbia representou o maior crescimento, com aproximadamente 27% da área de cultivo. No Peru e na Bolívia o aumento foi de 5%. O resultado disso é a Colômbia agora representando 55% da produção mundial, contra 19% do Peru e Bolívia com 16%.
2009	A área de cultivo de coca no Peru e Bolívia aumentou pelo terceiro ano consecutivo. No Brasil e na Argentina observou-se um novo problema: foram encontrados laboratórios ilegais de produção de drogas sintéticas, principalmente de <i>ecstasy</i> e metanfetaminas.
2010	Tendências relacionadas com a fabricação ilícita, o tráfico e o abuso de drogas mudaram durante a última década na América do Sul. Organizações criminosas que estavam tradicionalmente envolvidas com o tráfico de drogas internacional também começaram a se envolver em tráfico de drogas e outras formas de criminalidade associada a drogas a nível nacional. Isso é resultado do aumento do mercado consumidor de drogas regional. A disponibilidade de uma maior variedade de drogas e o aumento do abuso, em particular entre os jovens, indicam que o mercado de drogas ilícitas continua mudando e aumentando. Além disso, este relatório demonstra novamente uma grande queda na área de produção de coca na Colômbia, mas demonstra que a área de produção do Peru e Bolívia aumentou pelo quarto ano seguido o que preocupou as autoridades internacionais que mencionaram no relatório que: "The Board is concerned that if the current trend continues, in the period 2010-2011, Peru will replace Colombia as the world's largest grower of illicit coca bush, a position last held by Peru in 1996." Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes, 2010, p.72.

FONTE: A autora (2013).